

Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil

Displacement of social security and social disprotection in Brazil

Aldaiza Sposati¹

Abstract *After 30 years in force, CF-88 must be salvaged and commemorated but also evaluated in relation to how much social and political resistance it acquired in the execution of its determinations. These determinations not only conflict with those of the dictatorial period preceding it but were also shown to be minimally attractive to neoliberal forces in Brazil in the late 1980s and early 1990s and are now widely recognized as conservative. One of the main recommendations of CF-88 — the subject of this article — was the notion of universal public State social protection adopted under the basis of security and/or social security and, with it, a social security budget. Over the last 30 years, this idea has shifted from this founding matrix due to forces of conservatism, individualism, and privatization. This has limited the State's role as a provider, thus conditioning access to the consumption capacities of social protection commodities.*

Key words *Social security, Social protection, Isonomy of benefits, Tax exemption, Human rights*

Resumo *Após 30 anos de vigência, a CF-88 deve ser resgatada, comemorada, mas também avaliada sobre quanto adquiriu de resistências social e política para efetivar suas determinações que, não só, conflitam com aquelas do período ditatorial, que a antecederam, como se mostraram pouco atraentes para as forças neoliberais do final da década de 1980 e início dos anos 1990, no Brasil, plenamente reconhecidas hoje como conservadoras. Uma das principais indicações da CF-88, objeto deste artigo, foi a concepção de proteção social estatal, pública e universal adotada sob a fundamentação de Segurança e/ou Seguridade Social e, com ela, o Orçamento da Seguridade Social. Essa concepção, ao longo dos 30 últimos anos, deslocou-se dessa matriz fundante, por efeito da força do conservadorismo, individualismo e da privatização. Comprimiu a responsabilidade provedora do Estado, condicionando o acesso à capacidade de consumo da commodity proteção social.*

Palavras-chave *Seguridade social, Proteção social, Isonomia de benefícios, Isenção tributária, Direitos humanos*

¹ Programa de Estudos Pós Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. R. Monte Alegre 984, Perdizes. 05014-901 São Paulo SP Brasil. aldaiza@sposati.com.br

Introdução

A análise seminal de Esping-Andersen, de 1990¹, sobre os regimes de Bem Estar Social, considera que a desmercadorização é constitutiva da natureza da política social pública estatal. Por meio dela, uma necessidade social é provida fora da relação de compra e venda no mercado e adentra o campo da solidariedade de uma sociedade que reparte entre seus membros o orçamento público. Essa realidade escandinava não parece ser facilmente demonstrável no regime latino-americano, sobretudo o brasileiro. Nele, a dinâmica das políticas sociais não guarda tanta familiaridade com o princípio da desmercadorização, pois operações mercantis as cercam (pela boa ou pela má-fé) e de diversas formas. Entende-se que a Seguridade Social, instituída no Brasil pela Constituição Federal de 1988 (CF-88), expressa modos de mercadorização nas três políticas que a materializam: saúde, assistência social e previdência social.

A partir desse entendimento é aqui considerado que a proteção social tem apresentado deslocamentos do campo desmercadorizado público e estatal e apresentado, paradoxalmente, seu uso como mercadoria. Adota-se, neste artigo, a expressão inglesa *commodity*, mais popular do que, em português, *comódite*, esclarecendo que, embora se aplique a mercadorias *in natura*, com baixo valor agregado e alto valor comercial e estratégico, aqui, e de modo analógico e simbólico, é aplicada à proteção social.

A proteção social naturalizada e extraída de seu valor de direito humano e civilizatório é transformada em mercadoria, cujo valor agregado e estratégico é direcionado a interesses que comprometem sua finalidade protetiva, e ampliam as desigualdades sociais.

Nessa decomposição, a proteção social esvai-se de sua vinculação à Declaração Internacional de Direitos Humanos de 1948, e transita para a condição de bem de consumo individual. É gerada, na oferta do Estado, como estamentos hierarquizados pela qualidade de proteção social, distribuídos pela posição social e ganho do requerente. Essa relação negocial abandona a condição igualitária de cidadania.

Discute-se, aqui, a alteração de direção da Seguridade Social brasileira, após os anos 1990, o que concorreu para afastar sua expressão real do campo civilizatório e democrático, instituído pela CF-88. Esse processo decorreu de ações direta e indireta do poder conservador da sociedade capitalista brasileira, pautado pela orientação neo-

liberal, que se opõe à concepção constitucional em garantir a cobertura da proteção social a todos os brasileiros. A nova direção buscou aproximar a proteção social da condição de mais uma oferta de mercado, ao mesmo tempo em que operou para reduzir as obrigações estatais, ampliando o vínculo de responsabilidade entre o indivíduo, tomado como força de trabalho, e o mercado. Foi secundado, em contraponto, o entendimento da relação entre proteção/desproteção social e Seguridade Social, como um campo de provisão de certezas sociais, com fundamento humanista de garantia de direitos humanos e sociais.

A gestão fragmentada das três políticas sociais, o nominado tripé da Seguridade Social brasileira, somada à ausência de concepção unitária e gestão articulada do tripé, contribuíram para distanciar a proteção social do seu sentido e destino universalista e que não chega a articular linguagem unitária sobre as expressões de desproteção social e suas formas de superação.

Com apoio de forças econômicas conservadoras, a proteção social brasileira foi, durante os últimos 30 anos, desconectada da orientação universalista e civilizatória e subjugada ao código moral capitalista, condicionando o acesso à proteção social à ação ativa do indivíduo em poupar para enfrentar suas fragilidades. Esse trato reducionista reitera a *fábula da cigarra e da formiga* em que proteção é resultante da força de trabalho individual, e exclui o processo coletivo de preservação da dignidade humana de todos os cidadãos de uma sociedade. A proteção social foi reduzida à *poupança individual*, ativada pelo princípio cristão em *ganhar o pão com o suor do próprio rosto*. Garanti-la com o orçamento público geraria déficit orçamentário, que indicaria uma natureza populista, tuteladora e assistencialista a ser eliminada.

Nos anos 1990, foi dado início à opção pela orientação neoliberal nas decisões e ações do Estado brasileiro, em contraponto com as orientações distributivas e redistributivas da CF-88. A análise neoliberal da realidade social encanta a quem dela se aproxima, como um canto de sereia que, ao mesmo tempo, oculta o fato de embasar a implementação da “comoditização” da proteção social.

Leituras segmentadas e parciais de manifestações de desproteção social são descoladas das desigualdades social e econômica resultantes do confronto entre classes sociais, entre o campo e a cidade, entre etnias, entre gêneros. Paradoxalmente, atenções públicas prestadas em serviços, ou benefícios, tendem a ser vistas, pelos conservadores, como benesse de cunho esmolar. Sua

insignificância de valor monetário é dirigida a quem tem menos. Diversa é a conduta para os que têm mais e se aproximam da identidade de classe no poder. A esses benefícios substantivos em valores monetários, isentos de imposto de renda e sem qualquer condicionalidade, ou restrição, são distribuídos a magistrados, legisladores, militares e governantes. Não raro, se estendem a seus filhos, cuja idade de dependência é de 24 anos, em contraponto aos mais pobres, onde cai para 14 anos.

A condução fragmentada da proteção social brasileira põe em risco sua responsabilidade em assegurar aquisições básicas à dignidade do ser humano e do cidadão. Reduz-se a ética do trato humano em prol da riqueza privada. Submeter o valor de um salário mínimo, padrão básico de dignidade do cidadão brasileiro, a ameaças de redução é antítese da ética humana, seja esse brasileiro ativo, aposentado, com deficiência, idoso, sob licença médica ou pensionista. É de direção civilizatória que o Brasil garanta proteção à velhice e ao cidadão com deficiência genética, ou adquirida, sem condições de manter sua sobrevivência, atribuindo-lhe um salário mínimo mensal. É preciso garantir o trato isonômico e a proteção integral à criança e ao adolescente brasileiros, independentemente do campo de trabalho de seus pais, se magistrados ou operários.

A proteção social brasileira, nesses 30 anos, deformou-se de sua perspectiva civilizatória, pois vem atuando como mecanismo que acentua a desigualdade nas extremidades do ciclo de vida. Fagnani alerta:

Hoje está claro que esse foi um ciclo improvável, quase um devaneio, por caminhar na contramão da concorrência capitalista sob a dominância das finanças, menosprezar as travas do passado e ousar arrancar o “status quo” social secularmente dominado pelos donos do Brasil².

O atravessamento das ações do Estado pela religiosidade, sobretudo no campo da Seguridade Social, vem derivando seu humanismo de caráter laico, público e estatal para o humanismo submetido a “morais” de diversas práticas religiosas. A preocupação com o bem de outrem, nesse modo de entender, justifica-se pela prática de uma religião e não pelo exercício da civilidade laica. Esse embricamento tem levado a um protocolo tácito onde o Estado financia e, desde o Brasil Colônia, missões de obras religiosas travestindo tais respostas sacralizadas como atenções republicanas.

Direito à proteção social transmutado em caridade financiada por dinheiro público, exclui,

no seu processo de gestão, os princípios democráticos de transparência, do planejamento, da avaliação e do controle social. A Seguridade Social é diluída e afastada para o campo privado filantrópico, afogando nesse líquido seu componente democrático e republicano.

Esses traços genéricos permitem sugerir três hipóteses analíticas principais que orientam o desenvolvimento deste ensaio. A primeira delas é que a Seguridade Social, no Brasil, não emergiu de uma demanda da sociedade, o que a tornou socialmente desprovida de seu valor de direito humano civilizatório e transformada, por forças conservadoras, em bem de consumo individual, marcado pela reprodução de desigualdades socioeconômicas. Como bem de consumo, é uma mercadoria negociável e não um direito.

A segunda refere-se aos interesses do capital financeiro, o qual passou a utilizar a proteção social como forma indireta de financiamento privado. Os fundos da Seguridade Social apresentam-se e movimentam, como capital de aplicação, interesses econômicos privados (exemplo é a aplicação dos fundos de pensão em privatizações). A prática da isenção fiscal da cota patronal; os dispositivos de renúncia e isenção fiscal; a reiterada prática do Programa de Recuperação Fiscal (Refis), são estratégias de favorecimento do capital privado e geração de déficits no orçamento da Seguridade Social. Mecanismos de acesso a essas vantagens são mercadorias comerciáveis, não raro, por meio de trocas e favores políticos.

E, finalmente, a terceira, sugere que a intensidade de forças conservadoras pautadas no individualismo, no estado mínimo, tem descaracterizado a proteção social como direito universalista. Ocorre profunda distância entre os padrões de cobertura a desproteções praticados entre os que ganham menos, submetidos à seleção de meios e reduzidas suas atenções a padrões emergenciais, e aqueles que ocupam funções públicas de destaque no legislativo, judiciário e forças militares.

Pretende-se apontar, ao longo do texto, argumentos estimuladores do debate em torno dessas hipóteses.

A seguridade social esgarçada

A presença da Seguridade Social na CF-88 foi grande inovação que se apresentou como promessa laica que, descolada da promessa divina, superava a responsabilidade individual pela proteção social. Descrita como um tripé, fez supor sua abrangência por três políticas sociais. Por certo, um tripé só para em pé, a partir de um eixo de

equilíbrio, que funcione como cabeça norteadora. Não adianta contar com três pés sem um eixo que lhe dê articulação e funcionalidade. Aqui reside o ponto fulcral desta análise, que se desenha como um tripé de pés descalços e sem cabeça.

O primeiro golpe de retração sofrido na concepção da Seguridade Social disposta pela CF-88 foi o grito ao modo imperativo: *cortem-lhe a cabeça* e assim foi decepado, e veio a óbito, o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS). Nada o substituiu. Com pés, sem cabeça, e com orçamento solapado, restou à seguridade, após 30 anos, portar-se como andariça com pernas mancas. O horizonte da unidade da Seguridade Social foi fraudado pela inatividade de um mecanismo articulador: o CNSS. A Lei 8.212/1991, da Seguridade Social, detalhou a composição de funcionamento do CNSS, todavia essa legislação mostrou-se natimorta: o CNSS foi revogado após 10 anos, sem ter sido efetivamente instalado e os demais artigos da lei foram sendo anulados.

Seus três pés, fincados em três políticas, cujas matrizes de atenção são desarticuladas entre si, pois operam por lógicas próprias, não constroem concepção e articulação unitária da Seguridade Social. A desconexão leva a padrões de atenção interrompidos para garantir certezas sociais, o que acaba por incentivar o trato individual das demandas. Não foram instaladas vias de mútua acessibilidade, entre as operações das três políticas, mesmo as mais simplificadas, que permitiriam uma operação integrada quando em territórios comuns de atenção.

Não se criou, mesmo após 30 anos, diálogo interinstitucional que pudesse permitir uma caracterização integrada das desproteções sociais dos brasileiros, a fazer parte de uma agenda comum, com atenções integradas e complementares. Não ocorreu, para além de experiências pontuais e locais, a convergência de forças. Com expressões isoladas marcadas pelo corte de recursos orçamentários, instalou-se a disputa orçamentária confinada à prioridade de gastos compulsórios e, mais recentemente, à redução do teto orçamentário.

O conceito de Seguridade Social, no Brasil, foi adotado com baixa maturação política e ideológica da sociedade, dos agentes públicos dos serviços e atenções das políticas sociais; das políticas econômicas; e dos movimentos sociais. Não foi vivido um movimento popular pela Seguridade Social. Não foi compreendido seu horizonte como algo desejável; sua existência não contaminou a sociedade, que não decodificou seu sentido.

O formato das três políticas que a compõe é distinto. A previdência social, com gestão nacional centralizada no Distrito Federal (DF); a saúde, sob pacto federativo, mudou, pela CF-88, seu modelo assistencial e introduziu a gestão descentralizada com forte atuação do município, novo ente federativo, a partir de 1988; a assistência social precisou iniciar do quase zero, isto é, demandou a institucionalização estatal para, cumulativamente nacionalizá-la e descentralizá-la sob o pacto federativo.

O *caput* do Art.194 da CF-88 trouxe como ideia força a articulação entre poder público – que pode ser entendido como observância ao federalismo pela integração dos três entes governamentais – e iniciativas privadas. Todavia, não tornou explícito se estas seriam lucrativas, ou não, embora a pretendida segurança de direitos indicasse uma interpretação não mercantil. Inexistiu a menção a vínculos operativos entre os sistemas gerenciais dessas políticas.

O Sistema de Previdência Social estruturado por Getúlio Vargas, em 1930, quando criou os Institutos de Aposentadas e Pensões (IAPs) por categorias profissionais, foi sendo substituído com formas abrangentes, com paridade entre as categorias profissionais, que culminou, em 1966, durante a ditadura militar, com a institucionalização do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A agregação das três políticas em campo integrado tem seu início no Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) (Lei 6.036/1974 e Decreto 74.254/1974). Essa novidade elevou a previdência social à instância ministerial associada à assistência social, até então de baixo a inexistente reconhecimento como política social pública. Adiante o Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) foi agregado à Saúde.

O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) incluía a Fundação Legião Brasileira de Assistência (FLBA) (1942-1994) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) (1964-1994) com ação desconcentrada em agências regionais, nos estados brasileiros, em capitais e nos municípios de maior porte. Essas fundações permaneceram sem alterações de 1988 a 1994. Aprisionada por meio século (1938 a 1988), nos confins do poder patrimonial de primeiras-damas, em flagrante nepotismo, a assistência social federal operava por meio de um *mix* de atividades de fomentos comunitário e familiar – clubes de mães – nos moldes da operação de centros sociais, ao que se combinavam cuidados materno-infantis, com gestão afastada da política

de saúde. A FLBA sustentava suas ações com recursos vindos de jogos de azar, leilões de mercadorias importadas aprendidas, saldos de recursos da previdência social e subvenções do legislativo. Sua orçamentação operava uma lavagem que transmutava, em aplicação do “bem”, irregularidades de jogo e bebidas.

Embora incluída no Ministério da Previdência Social (MPAS), a assistência social não se constituiu em política social estatal e pública. Sua gestão permaneceu desprovida da noção de dever de Estado, laicidade republicana, e campo de direitos de cidadania. O princípio da subsidiariedade era seu condutor. O poder de Estado deveria permanecer às sombras, estando à sua frente organizações sociais ou comunitárias, no mais das vezes de cariz religioso, abonadas por isenções e subvenções estatais em nome de apoio à filantropia e caridade de organismo da sociedade.

Em 1994, a FLBA foi substituída pelo programa Comunidade Solidária, mantido pela primeira-dama Ruth Cardoso, fragilizando seu estatuto constitucional como política pública de assistência social e seu reembarque no campo da benesse do primeiro-damismo. A Funabem foi substituída, em 1994, pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA).

O campo da assistência social, e sua possível massa crítica não mostravam, em 1988, maturação propositiva de âmbito nacional, como já ocorria na saúde e previdência social, que contavam com o apoio de movimentos sociais. Experiências como a da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), que lança, em 1985, estudo sobre a assistência social³ e da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco) com os estudos de Sposati et al.⁴ foram pioneiras. Municípios, em busca de afirmar sua autonomia e obter recursos federais, organizaram a Frente Municipal pela Regulação da Assistência Social, nos termos da CF-88. Os municípios tornaram-se entes federativos pela CF-88 e suas iniciativas, no campo da assistência social, não tinham diálogo com a esfera federal. Movimento político-institucional de agências da FLBA lutava pela implantação do Ministério de Ação Social, para acolhida de seus cargos e sustentação do emprego. Esses barulhos pouco orquestrados são os primeiros passos de demanda dessa política no campo público estatal.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), aprovada em 1993, cinco anos após a CF-88, estabeleceu a organização federativa da gestão da assistência social no âmbito do Estado brasileiro. Transformou o CNSS em Conselho Nacional de

Assistência Social (CNAS), mas nada apontou quanto aos destinos da FLBA e da Funabem, como já o fizera a CF-88. Não existiam referências aos serviços socioassistenciais públicos ou às obrigações da assistência social em face do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990. Muros de isolamento, histórias fragmentadas e aparatos centralizados e autoritários mantinham-se. O baixo acúmulo de forças coletivas no âmbito da assistência social não se mostrou com força para alterar a tradição. Esse sintético resgate buscou breve releitura do que se pode nominar como conturbada instalação da Seguridade Social brasileira, sob baixa conciliação no interior da cultura institucional dos agentes públicos de cada política social.

Movimentos para novas estruturações democráticas no aparato estatal das três políticas ocorreram sob processos laterais. Não houve investimento para fortalecer a desejada unidade da Seguridade Social. Não se construiu a referência unitária e universal de proteção social ao cidadão. Por consequência, a decodificação da natureza da Seguridade Social não foi moldada com o mesmo significado entre as três áreas, faltou-lhes o impacto unificador. Os objetivos da Seguridade Social, explicitados na CF-88, Parágrafo Único do Art. 194, não foram tomados como cláusulas pétreas (Quadro 1).

Pela CF-88, a saúde, ao contrário das outras duas políticas, é um direito de todos, enquanto a previdência social opera como provedora de meios financeiros ao segurado. A assistência social, pelo texto constitucional, não foi expressamente vinculada a direitos do cidadão; essa condição lhe foi atribuída pelo seu pertencimento à Seguridade Social. Com competências pouco claras, quanto ao que lhe competia assegurar como dever, manteve forte vínculo com o ativismo pragmático, de cunhos pontual e emergencial, expresso por práticas aligeiradas próprias da política de atendimento. Tal modo de condução, por vez prevalente, entre entes federativos, distanciou-a do protagonismo de exercer a responsabilidade pela atenção social de uma dada demanda, em busca de padrões de resultados assentados na ética da dignidade humana e da cidadania. A aparente acidez desta anotação não invalida, ou desconhece, esforços que objetivam fazer transitar os limites herdados para o campo dos direitos sociais. A ambiguidade/omissão do texto da CF-88 terminou favorecendo a concepção de permanência de formas conservadoras avessas ao reconhecimento da proteção social como direito universalista de cidadania aos brasileiros.

Quadro 1. Objetivos da seguridade social pela CF-88 (Parágrafo Único, Art.194).

- Universalidade da cobertura e do atendimento;
- Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços 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
- Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

A seguridade social com orçamento desconstruído

A CF-88 criou o Orçamento da Seguridade Social (Art. 195), cujo Plano de Custeio foi formado com recursos procedentes dos orçamentos da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, mais as contribuições sociais (dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, sobre o faturamento e o lucro; dos trabalhadores, sobre a receita de concursos de prognósticos). Todavia, essa relação federativa e solidária não se consolidou; o tripé, para além de pés descalços, sem cabeça, tem seus bolsos esgarçados.

À falta de concepção unitária entre as três políticas, foi somada sua destituição de recursos para garantir a integralidade da proteção social e o financiamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU). Seus fundos foram desviados, isto é, alocados em outras demandas. O tecido financeiro de sustento do EPU foi sendo esgarçado, fazendo vazar suas moedas de sustentação. Ele transitou de unidade financiadora da proteção social pública, para ferramenta de regulação da política econômica privada, atendendo à pressão de interesses políticos de classe.

Destaca-se a desoneração fiscal na cota patronal do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que fez transitar uma contribuição de sustentação da Seguridade Social em estratégia de regulação político-econômica, sem sua reposição aos cofres de sustentação do EPU. Esse processo combaliu os recursos e alimentou a ideia de que a proteção social e as demandas democráticas não cabiam no orçamento público.

Como diz Fagnani², foi orquestrado um processo de asfixia financeira que, em atos sucessi-

vos, ocasionaram a *extinção das fontes de financiamento da área social asseguradas pela Constituição de 1988*.

O conjunto de isenções/renúncias fiscais/imunidades, até 2004, não era tratado como despesa pública. A Receita Federal os classificava como benefícios tributários e não como gastos tributários, essa mudança foi fruto de exigência de transparência pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

Demorou mais cinco anos para que essa mudança ocorresse, pois, só na proposta orçamentária de 2009 é que o demonstrativo de gastos tributários a acompanhou e permitiu afirmar que isenção não tem custo zero para o Fundo Público. O financiamento social, quando de trato conservador, é avesso às políticas sociais estatais coletivas. Operam de forma a que o Estado tenha sua ação mediada por uma organização social que vai receber isenções e lhe é agradecida. Dados coletados em publicação do Ministério da Fazenda (MF) (Boletim da Previdência Social/Relatório da Previdência Social) constantes em matéria do jornal *O Estado de S. Paulo*⁵, mostram, pelo Gráfico 1, que, em 2017, R\$ 57,61 bilhões deixaram de ser somados ao Fundo Previdenciário por motivo de renúncia fiscal. Desse total, 21%, ou R\$ 12 bilhões, são relativos à renúncia de contribuição da cota patronal de organizações sociais consideradas sem fins lucrativos e possuidoras da Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (Cebas) nos campos da Educação, Saúde e Assistência Social.

Aprofundar a relação entre gasto tributário da Seguridade Social não configura, aqui, uma digressão e sim o aporte de argumentos pouco conhecidos e debatidos que afetam sua sustentação financeira. A CF-88, no § 7º, estabelece que estão “isentas de contribuição para a Seguridade Social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei”. Ocorre que essas exigências, antes e pós-CF-88, estavam confinadas a burocracias cuja obtenção tinha forte influência de interesses políticos, como: dois certificados de utilidade pública; certificado de filantropia ou benemerência; e documentos sobre débitos de taxas e tributos, e demonstração de atenção gratuita a pobres. Essa avaliação, caso a caso, não examinava a qualidade da atenção ao usuário, mas sua baixa renda e a orientação da política pública não ocupava qualquer espaço nessa decisão. Foram exaradas leis, decretos, normas, desde a Loas, em 1993 e da Lei Orgânica da Seguridade Social (8.212/1991), para regulação de procedimentos burocráti-

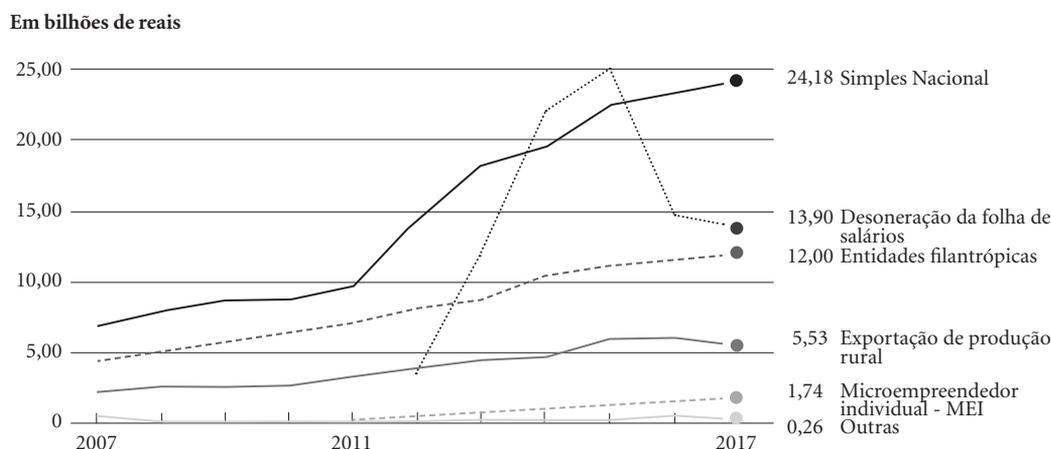


Gráfico 1. Renúncia fiscal na previdência social em 2017, Brasil.

Fonte: Reproduzido do jornal⁵.

cos justificatórios do pedido de renúncia e/ou isenção fiscal das organizações sociais. A Lei 12.101/2009 alterou a lógica de isenção de organizações sociais operada pelo CNAS, vinculando-a ao conteúdo das políticas estatais e à gestão da administração ministerial.

A política de isenção de pagamento da cota patronal, por décadas, foi operada pelo CNSS/CNAS, e sob o âmbito indireto de gestão da assistência social, concedia o certificado de entidade filantrópica a organizações privadas sem fins lucrativos, que operavam nos campos da educação, saúde, assistência social, esportes e uma série de outras áreas de ação privadas.

A CF-88, de forma paradoxal, ao mesmo tempo em que introduziu a Seguridade Social e, nela, a política estatal e pública de assistência social, manteve em paralelo a concepção privada de *entidade beneficente de assistência social*. Essa equivocada dualidade amalgamou a orientação de direito social à benemerência, fundindo-as, como irmãs siamesas, pela assistência social. Vitória da subsidiariedade sobre o dever de Estado. Novo paradoxo, pois, enquanto a Seguridade Social propunha o fortalecimento de direitos ao cidadão, o modo de gestão abonou o pagamento de recursos que seriam da previdência social.

A concessão do certificado de benemerência, um dos documentos fundamentais para isenção tributária, permaneceu no pós-88 atribuído à assistência social e operado pelo Colegiado do

CNSS (depois de 1993, CNAS), muitas vezes denunciado quanto à sua lisura. A assistência social, entendida, no universo conservador, como face moralizadora da benemerência da sociedade civil aos pobres, foi convocada, até 2009, para arbitragem das requerentes ao certificado filantrópico/benemerente, passaporte para a obtenção de isenções.

A Lei 12.101/2009 e o Decreto 7.237/2010 trouxeram a responsabilidade de Estado preponderante à missão individual da benemerência privada. Doravante, não mais o CNAS, e sim os ministérios, com similitude do campo de atividades da requerente, é que afirmariam, ou não, a existência de vínculo entre ação desenvolvida e a política pública, passando a expedir o Cebas.

Para ter o Cebas-Educação é preciso manter vínculo com o Programa Universidade para Todos (Prouni), que atribui bolsas de estudo. O Cebas-Saúde estabelece a vinculação por dois modos: por projetos aprovados pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde (Proadi-SUS), direcionado às organizações privadas filantrópicas de excelência na saúde; pela oferta de 60% de seus serviços de saúde realizados para o SUS. O Vínculo-Suas embora tenha sido objeto de diversas proposituras, ainda não foi regulado. A gestão do Suas, entre os entes federativos, não assumiu a pleno o caráter público dos serviços socioassistenciais. Na maioria dos municípios, estes estão

sob gestão conveniada com organizações. Não há precisão quanto à responsabilidade estatal na provisão dos serviços socioassistenciais. Essa imprecisão encontra apoio em organizações sociais que, ao assumir por convênio a gestão de um serviço socioassistencial, não abrem mão dos princípios particulares de sua missão.

A Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabeleceu novo regime jurídico entre a gestão pública e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que podem adotar duas formas legais de relação com o órgão público: a colaboração – execução contínua de serviços de políticas públicas em parceria Estado/OSCs; o fomento – financiamento pelo Estado de ações desenvolvidas pelas OSCs. Essa relação é sempre tensionada pelo embate entre a particularidade da OSC e a direção coletiva e pública da política. A experiência pela qual as organizações assumem a gestão de serviços sociais públicos precisaria contar com a clareza de defesa de direitos do cidadão usuário. A inexistência dessa presença, não deixa de ser um desmanche do caráter republicano da atenção ao cidadão brasileiro.

A gravidade de toda essa constatação sobre o gasto tributário exige que se adiante um pouco mais sobre as implicações desse orçamento desconstruído. É um esforço, quase insano, entender que os recursos para manter a previdência social são solapados na sua própria gestão pública, que aplica autorização de isenções de contribuições patronais e facilita a manutenção de dívidas da contribuição patronal de empresas privadas com a previdência, mantendo programas sucessivos de financiamento do devido, de vez que cada novo programa refinancia a dívida não paga do anterior. São os chamados Refis que reduzem o passivo do orçamento da Seguridade Social.

Registre-se, ainda, que, em conformidade com os dados de Gastos Tributários da Receita Federal de 2017, documento anual produzido pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros⁶, que a isenção em educação com dependentes, em 2017, foi estimada em R\$ 4,2 bilhões e, na Saúde, em três vezes mais, ou R\$ 12,6 bilhões.

A seguridade social entre a direção universal e a distribuição desigual

Ocorre um solapamento dos recursos da Seguridade Social. Somando-se a esse destino a disparidade de padrões aplicados em benefícios entre os diferentes padrões em que a previdência social opera.

O valor das aposentadorias dispara em privilégios, entre os 57,5 milhões de empregados, inclusive os militares, funcionários e trabalhadores domésticos. Outro conjunto de disparidades está alocado nos benefícios para crianças e adolescentes, entre salário-família, bolsa-família, isenção por dependente no Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF); benefício creche de magistrados.

O salário família pago ao trabalhador formal, distribuído em folhas de pagamento das empresas, com valor descontado, a posteriori, na contribuição patronal à previdência social, não produz informações no orçamento público. Ele consta da Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP). Esse dado é tratado como informação contábil, desconhecendo-se o perfil das crianças beneficiárias. Em 2007, foi realizado estudo especial que identificou 8,2 milhões de crianças de 0-14 anos beneficiárias do salário família, com gasto de R\$ 1,89 milhões (Quadro 2)⁷.

O auxílio pré-escolar para filhos de magistrados com até 5 anos de idade, acessado sem condicionalidade de renda, é de R\$ 699,00 (Portaria Conjunta 1, de 18 de fevereiro de 2016, do Conselho Nacional de Justiça), ou 22 vezes maior do que o valor do salário família (R\$ 45 ou R\$ 31,71) limitado ao trabalhador com ganho até R\$ 1.319,00. Lembrado que o magistrado ainda tem o desconto do IRPF para o mesmo dependente. Os declarantes de Imposto de Renda, em 2018, com ganho anual, em 2017, igual ou superior a R\$ 28.559,70, ou R\$ 2.196,00 mensais – valor 40% maior do que a maior remuneração do trabalhador no salário família – deduz, por dependente, R\$ 189,59, o que corresponde ao apoio do Estado na manutenção de seus filhos até 24 anos no valor de R\$ 2.275,08/ano/dependente⁸.

À isenção fixa para dependentes no IRPF, somam-se gastos com comprovação em educação (até R\$ 296,79) e saúde (sem limite prefixado). Os dados trabalhados contabilmente não indicam o perfil dos beneficiados. Registro de dados para benefício é só para quem não tem renda? Note-se que os benefícios à criança variam em valor (ganha mais quem ganha mais), condicionalidades (exige mais de quem ganha menos), idade (é extensivo em idade para quem ganha mais e restritivo para quem ganha menos), cumulatividade (são cumulativos para quem ganha mais e controlados para que tal não ocorra com quem ganha menos).

O debate sobre a reforma da previdência social de 2017/8 tem adentrado nos chamados privilégios, em que o Estado paga, para membros

do Judiciário, além do benefício creche, o auxílio moradia, em valor mensal superior a R\$ 4 mil; auxílio alimentação, em cerca de R\$ 1,5 mensais; e, ainda, auxílio transporte. Esses benefícios foram estendidos isonomicamente a todos os magistrados, independentemente do tamanho de sua família ou do número de seus dependentes.

É importante fazer o contraponto com o perfil de beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), estimado, em 2017, para 16.007.792 milhões de famílias, selecionadas entre 12.547.592 famílias com renda média *per capita* mensal de até R\$ 85,00; e 3.460.200 famílias para o intervalo de renda *per capita* mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00. Em 2017, o programa incluiu 13.828.609 de famílias e não incorporou 2.179.183, ou 14% da demanda estimada. O PBF é gerido por uma secretaria própria do MDS, sem vínculo com o Suas, com ação paralela à da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS).

Não há valor fixo do benefício, no PBF. Pa-ga-se a diferença entre o que a família demonstra como *per capita* em face do valor de entrada no programa, ou R\$ 85 *per capita*/mês. Com as fa-

mílias incluídas em 2017, foram gastos R\$ 29 bilhões. O valor médio do benefício praticado pelo PBF, por família em 2017, foi de R\$ 179,41, equivalente a 18% do salário mínimo (Quadro 3)⁹.

Em 1996, foi iniciada a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos a partir de 65 anos e pessoas com deficiência, de qualquer idade, desde que o *per capita*/familiar seja igual ou menor que $\frac{1}{4}$ do valor do salário mínimo, ou R\$ 234,25, em 2018. A gestão do BPC é realizada pelas agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sob a cultura previdenciária de acesso que mede a adequação de requisitos e não as necessidades ou desproteções sociais apresentadas. O benefício tem o valor cheio de 1 salário mínimo, mas está ameaçado de redução, pela Reforma da Previdência. A despesa com o BPC alcançou R\$ 50,2 bilhões, em 2017, para um total de 4.594.478 beneficiários, que se distinguem em 2.527.257 com deficiência e 2.022.221 por idade, de acordo com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Data-prev), na Síntese do BPC, Benefícios Ativos em dezembro de 2017¹⁰.

Quadro 2. Distribuição do salário família em 2007. Previdência Social. Brasil. 2009.

Salário família 2007	Valor do salário mínimo	Cota do benefício (por filho)	Beneficiários	Valor gasto/ano
	R\$ 380,00	R\$ 23,08 para assalariados até R\$449,93 R\$ 16,26 para salários até R\$ 676,27	8,2 milhões de crianças (0 a 14 anos de idade)	R\$ 1,89 bilhão
	O pagamento do salário-família significava então um incremento de 3,7% na renda média dos segurados beneficiados em todo o país, podendo chegar a 4,6% em alguns estados.			
Salário família 2018	R\$ 937,00	R\$ 45,00 para assalariados até R 887,67 R\$ 31,71 para salários até R\$ 1,319,00		R\$ 4,5 bilhões

Fonte: Brasil⁷.

Nota: Os dados do presente quadro, na projeção 2018, não consideraram os efeitos da nova legislação trabalhista sobre essa cobertura, ou sua retração possível pelo desemprego.

Quadro 3. Valores do programa Bolsa Família distribuídos em 2017. Brasil. MDS.

Valor do benefício	Número de beneficiários	Perfil e condições
R\$ 85,90	12.104.976	Criança/adolescente até 15 anos de idade
R\$ 39,00	19.087.368	No máximo 05 beneficiários por família com criança/adolescente até 15 anos de idade
R\$ 46,00	3.106.772	Bolsa jovem para até 02 adolescentes por família com idades entre 16 e 17 anos
R\$ 39,00	389.498	Seis parcelas para nutriz
R\$ 39,00	445.815	Nove parcelas para gestante

Fonte: Brasil⁹.

A *commodity* proteção social: um debate necessário

O conjunto de argumentos aqui recortados mostra que não há linhas mestras, ideias força a orquestrar a Seguridade Social no Brasil, em termos da qualidade de seus efeitos. Predomina a visão atuarial, o cálculo contábil-financeiro do recurso como seguro, que não se dá conta das desproteções sociais que vive o usuário da Seguridade Social. A falta de unidade da Seguridade Social brasileira cedeu lugar para a vivência paralela e desintegrada de órgãos estatais em suas extensões federativas a estados e municípios, não raro fragmentados por OSCs.

O tripé da seguridade perdeu a direção de sua “cabeça”, conforme prevista pela CF-88. Nesses 30 anos, não foi construída a unidade diretiva nem a isonomia de trato da proteção social entre os brasileiros. Não há um Plano de Proteção Social Pública para o Brasil e para os brasileiros.

Essa ausência é agravada pela complexidade da sociedade brasileira, em que se apresentam novos riscos, agravos, violências, discriminações, que borram as pretensas fronteiras entre as áreas das políticas que constituem o sistema de Seguridade Social e comprometem a sua viabilidade de futuro em face da ausência de estratégias e mecanismos que articulem as interfaces e externalidades dos serviços e atenções dessas políticas perante as condições objetivas de vida dos cidadãos em seus territórios de vivência que são singularizados pela diversidade das regiões do País.

O resgate dos valores da Seguridade Social passa necessariamente por um novo pacto entre as políticas sociais que a compõem, conforme a CF-88, e, até mesmo, o alargamento estratégico

de vínculos com outras políticas sociais. O tripé, para se pôr em pé e caminhar, exige contar com direção unificada e estratégica, que articule seus membros e oriente seus passos em direção convergente e complementar.

Pode-se entender, por fim, que a Seguridade Social brasileira foi se descaracterizando de seu destino no percurso de seus 30 anos de vida. Abandonou a intenção de construção de certezas sociais para assumir perversamente o papel de incentivo à desigualdade de condições de vida entre as classes sociais e seus segmentos. Reduziu seu vínculo com o republicanismo, com a laicidade e com os direitos sociais de cidadania.

Sua mutação conservadora em face da matriz de 1988, delimitou o alcance e a visibilidade das expressões de desproteção social na população brasileira a valor de *per capita* para aquisição da *commodity* proteção social.

A ausência de estratégias de integração das três políticas sociais que conformam a Seguridade Social brasileira, desde o local ao nacional, descaracterizaram seu reconhecimento social unitário para a alegria neoliberal e conservadora, e para a tristeza da direção civilizatória de um direito humano e social.

A proteção social, enquanto propósito da Seguridade Social, definha. Transmutou-se em fundo financeiro operado como ferramenta política para privilégios do legislativo, da magistratura e dos militares, e cerceamento de certezas sociais do trabalhador, sua família e seus filhos. Nessa mutação, a moeda proteção social é cunhada como uma *commodity* de alto valor, transgressor da ética da dignidade humana, porém com efetivos resultados para a comercialização de apoios neoliberais fundados em desigualdades socioeconômicas.

Agradecimentos

À Bruna Cristina Carnellosi e à Fabiana Moraes pela colaboração no levantamento de dados.

Referências

1. Esping-Andersen G. *Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press; 1990.
2. Fagnani E. *Direitos roubados: o fim do breve ciclo de cidadania social no Brasil*. [Internet]. [Publicado 2017 Abr. 18]. [acessado 2018 Mar 23]. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/direitos-roubados-o-fim-do-breve-ciclo-de-cidadania-social-no-brasil>
3. Sposati A, Yasbek C, Bonetti DA, Carvalho MCB. *Assistência social na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise*. 12ª ed. São Paulo: Cortez; 1985.
4. Sposati A, Fleury SM, Carvalho MCB. *Os direitos (dos desassistidos sociais)*. São Paulo: Cortez; 1989.
5. Araújo C, Fernandes A. Previdência em debate. *Jornal O Estado de S. Paulo* [Internet]. [Publicado 2018 Fev. 09]. [acessado 2018 Mar 23]. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20180209-45405-nac-18-eco-b6-not/tela/fullscreen/>
6. Brasil. Ministério da Fazenda. Receita Federal. Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros. *Demonstrativo dos gastos tributários PLOA 2017* [Internet]. Brasília (DF): Ministério da Fazenda; 2016 [acessado 2018 Mar 23]. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia./dgt-ploa-2017-versao-1-1.pdf>
7. Brasil. Ministério da Previdência Social. Previdência social e o pagamento do salário família em 2017. *Inf. Prev. Soc.* [Internet] 2009 [acessado 2018 Mar 23];21(02). Disponível em: http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090430-152540-063.pdf
8. Brasil. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *IRPF (Imposto sobre a renda das pessoas físicas)* [Internet]. [Publicado em 2015 Jul 10; modificado em 2017 Dez. 06]. [acessado 2018 Mar 23]. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/aceso-rapido/tributos/irpf-imposto-de-renda-pessoa-fisica>
9. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). *Relatório de programas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social* [Internet]. 2017. [acessado 2018 Mar 23]. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/?localizaDivisao=assis&codigo=350400>
10. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Anexo IV Metas Fiscais IV. 9 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial dos Benefícios Assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Art. 4º, § 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)*. [Internet]. [acessado 2018 Mar 23]. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2017/pldo/anexo-iv-9-projecoes-de-longo-prazo-loas-1.pdf>

Artigo apresentado em 26/02/2018

Aprovado em 12/03/2018

Versão final apresentada em 17/04/2018

