

Sessões Ordinárias

4. Estado e Nações face à nova configuração do Capitalismo

4.2 Estado e Políticas Públicas

O Fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira

Áquilas Mendes¹

Resumo: O objetivo deste artigo é rever a sistematização teórica sobre o fundo público de Francisco de Oliveira (1998b), com a finalidade de contribuir para uma análise aprofundada sobre os impasses do financiamento da seguridade social e da saúde. A primeira parte discute os conceitos do fundo público e sua relação com o financiamento das políticas sociais, identificando a visão desse autor, a respeito do fundo público como antivalor, bem como aborda a crítica mais presente na literatura recente sobre a sua abordagem, de Behring (2009). Com base nessa análise, indaga-se, no contexto do capitalismo contemporâneo financeirizado e na atual crise do capital, sobre as fragilidades que o conceito de antivalor do fundo público para as políticas de direitos sociais vem enfrentando. A segunda parte, à luz da primeira, trata da trajetória do financiamento da seguridade social e do SUS nos anos 1990 a 2000, com destaque para as dificuldades enfrentadas.

Palavras-chave: fundo público; capitalismo financeirizado; financiamento da Seguridade Social e do SUS

Abstract: The objective of this article is to review the theoretical approach about Francisco de Oliveira's (1998b) public fund, in order to contribute to a deep analysis on health and social security financing constraints. The first part discusses the concepts of public fund and its relation to social policies financing, identifying this author's view in respect to public fund as anti-value, and also deals with the present critics in recent literature about his studies, by Behring (2009). In accordance with this analysis, it argues, in the context of financing contemporary capitalism and in the present capital crisis, about the fragilities that the concept of public fund anti-value has been facing. The second part, inspired by the first, deals with the process of Social Security and SUS financing institutionalization in the years of 1990's and 2000's, with particular interest to its facing constraints.

Key-words: public fund; financial capitalism; SUS and Social Security financing.

Introdução

Com a fase atual do capitalismo contemporâneo sob a dominância financeira, os interesses do capital portador de juros intensificam-se pelas disputas de recursos do fundo público brasileiro, forçando de modo específico o incremento das despesas com juros da dívida pública no orçamento federal². Nessas circunstâncias, em geral, o capital portador de juros, por meio de suas formas assumidas, ao se utilizar do fundo

¹ Professor.Doutor Livre-Docente de Economia da Saúde da FSP/USP e do Departamento de Economia da PUC-SP.

² No Orçamento Geral da União de 2011, Juros e Amortização da Dívida, corresponderam a 45,05% do total do Orçamento (ver disponível em: <www.dívida-auditoriacidada.org.br/>. Particularmente, para se ter uma ideia da força soberana do capital financeiro no Brasil, em 2011, foram gastos R\$ 195,0 bilhões, com o pagamento específico dos juros da dívida pública, o que significa 3,0 vezes o gasto do Ministério da Saúde com ações e serviços públicos de saúde, nesse mesmo ano.

público, o faz sob a apropriação de parte da receita pública, remunerando os títulos públicos emitidos pelo governo federal e negociados no sistema financeiro brasileiro³.

Na realidade, o país vive, há tempos, intensos conflitos por recursos financeiros para assegurar uma política pública universal da saúde. Esse período é marcado pelo problema do financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) que se alonga desde a sua criação pela Constituição de 1988, até o início da década de 2010. Esse específico tempo é justamente aquele em que o capital portador de juros (também conhecido como capital financeiro) manteve-se soberano no movimento de valorização do capital (MARX, 1987; 1987a ; CHESNAIS, 2006)⁴. A rigor, a sua forma de atuação vem, entre várias ações, marcando presença destrutiva nos orçamentos do fundo público, apropriando-se de recursos antes utilizados, provocando, assim, fragilidades na capacidade dos Estados-nação, sobretudo aqueles que construíram um Estado de Bem-estar Social, ou mesmo os que introduziram um tipo de proteção social universal. Nos últimos casos, inclui-se o Brasil, por meio do estabelecimento de novos direitos, por via de instituição área da Seguridade Social (previdência, saúde e assistência social). Mais particularmente a saúde, que se pautou pelo acesso universal na Constituição e se viu constrangida no âmbito da nova fase do capitalismo contemporâneo, sob a dominância financeira.

Nessa perspectiva, a esse movimento de apropriação não escapam os recursos das políticas sociais de direitos, especialmente as da seguridade social no País, uma vez

³ Tais títulos compõem destacada fonte de rendimentos para os investidores institucionais, isto é, os rentistas, pois constituem mercadorias que podem ser vendidas e, portanto, reconvertidas em capital-dinheiro, contribuindo para o processo de valorização do capital.

⁴ É no capítulo XXI, do Livro III de *O Capital* que Marx introduz sua análise sobre o capital portador de juros. Toda a quinta seção do Livro III de *O Capital* (1987b) trata do estudo do capital portador de juros, embora se intitule “Divisão do lucro em juro e lucro de empresário. O capital portador de juros”. A análise dessa seção amplia a discussão dos livros I e II, que entrelaçam empresa, capitalista e trabalhadores produtivos. A partir do estudo a respeito do capital portador de juros, Marx analisa algumas possibilidades de seu curso e de suas formas assumidas, levando esse capital ao desempenho de capital fictício. De modo pouco trabalhado, em termos de conceito, a noção do capital fictício está desenvolvida no livro III, especialmente nos capítulos XXV, XXIX e XXX. A leitura atenta realizada por Chesnais desses capítulos o levou a argumentar que, “a noção de capital fictício concretiza a análise do caráter feiticista concebido ao capital portador de juros, de forma tão geral” (2006, p. 82, tradução nossa). A formação do capital portador de juros resulta de formas específicas de centralização do que Marx denomina “acumulação de capital-dinheiro”. Essa acumulação conduz em seguida a uma acumulação de capital fictício, que acaba adquirindo a significação, em certas passagens, de uma “acumulação financeira” (Chesnais, 2006, p. 70, tradução nossa). Para a análise do capitalismo contemporâneo, Chesnais contribui de modo significativo, ao procurar esclarecer os aspectos que envolvem a compreensão do capital fictício, como formas assumidas do capital portador de juros. Essa discussão não é objeto deste artigo, servindo apenas de pontuação do contexto em que se insere a dinâmica do capitalismo contemporâneo e o cenário de apropriação do fundo público – tema tratado neste artigo. Ainda, em trabalho de precisão teórica sobre o conceito de capital de Marx, passando pelos conceitos de capital industrial, formas de função e suas autonomias e capital fictício, chegando ao que entendem por capital especulativo parasitário, ver Carcanholo e Nakatani (1999).

que compõem um fundo público específico de recursos federais, conforme a Constituição de 1988 e o Orçamento da Seguridade Social (OSS). O mecanismo típico dessa apropriação ficou conhecido como a Desvinculação das Receitas da União (DRU), criado em 1994 sob outro nome, e que ainda está em vigor até o momento (2012, com prazo até 2015), e que retira 20% dos recursos desse orçamento para servir de recursos para a manutenção do superávit primário, assegurando o pagamento dos juros da dívida pública⁵.

No desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais do capitalismo, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, o fundo público foi o fundamento das políticas macroeconômicas, tornando-se um mecanismo chave no processo de acumulação capitalista, assegurando, inclusive, a fortificação de uma política anticíclica, por meio do reforço da capacidade de financiamento das políticas sociais. A rigor, até hoje, o fundo público tem exercido importante função para a manutenção da expansão do capitalismo e na garantia de seu contrato social.

No Brasil, o fundo público assumiu configuração limitada, seja no padrão de financiamento do Estado em geral, seja na contribuição de ampliação dos gastos das políticas sociais. O padrão de dominação, acumulação e distribuição capitalista brasileiro ao longo do século XX, difere totalmente daquele dos países capitalistas centrais, realizando-se por meio de trajetória histórica de concentração de renda. Conforme Oliveira (1989) a intervenção econômica do Estado, financiando a reprodução do capital, não se fez presente da mesma forma na reprodução da força de trabalho, mantendo um quadro de ausência de direitos sociais⁶. Para esse autor, não se trata de excluir a forte imbricação entre os fundos públicos e os capitais privados no padrão de desenvolvimento econômico brasileiro, mas somente que ele ocorreu de maneiras diferentes das dinâmicas capitalistas de países avançados. Contudo, apenas em 1988, com a nova Constituição Federal, houve a possibilidade de alteração significativa desse padrão de financiamento, particularmente na área social, com a criação do fundo público, materializado no Orçamento da Seguridade Social (OSS). Nessa oportunidade, Oliveira (1998b) divulga um artigo, inspirado nas mudanças instituídas na Constituição

⁵ Esse mecanismo resultou em perda de recursos para a Seguridade Social de cerca de R\$ 519 bilhões, entre 1995 a 2011 (ANFIP, 2012).

⁶ Nessa obra de Oliveira (1989), *A Economia da Dependência Imperfeita* e em *Crítica à Razão Dualista*, de 1975, relançado em 2003, acrescido de “O Ornitorrinco”, o autor faz uma interpretação, utilizando-se de conceitos marxistas, muito original, da dinâmica econômica brasileira, entre o início da República até o começo da segunda metade dos anos 1970. Para uma visão sintética do pensamento de Francisco de Oliveira sobre a especificação do capitalismo brasileiro, ver Bello (2006).

pela garantia de direitos sociais, em que destaca a importância do fundo público no financiamento da reprodução da força de trabalho, articulado com as políticas sociais, como aspecto estrutural do capitalismo⁷. Tal fundo público é levado a comportar-se como um anticapital, isto é, um antivalor, não que o sistema capitalista deixe de produzir valor, mas no sentido que a produção do excedente social assume novas formas necessárias à sua lógica de expansão.

Bem, no contexto do capitalismo financeiro mundial e da crise estruturada do capitalismo, a intensa apropriação do capital portador de juros sobre os recursos do fundo público, particularmente sobre o OSS, parece fazer com que esse orçamento vá perdendo grande parte de sua característica de “antivalor”, conforme tratada por Oliveira (1998b). Neste sentido, o objetivo deste artigo é rever essa sistematização teórica sobre o fundo público do referido autor, a fim de contribuir para uma análise aprofundada sobre os impasses do financiamento da seguridade social e da saúde.

O artigo está estruturado em duas partes. A primeira parte discute os conceitos do Fundo Público e sua relação com o financiamento das políticas sociais, identificando a visão de Oliveira (1998b) a respeito do fundo público como antivalor, bem como é acrescentada a crítica mais presente na literatura recente sobre a sua abordagem, de Behring (2009). Além disso, com base nessa análise, indaga-se, no contexto do capitalismo contemporâneo financeirizado e na atual crise do capital, sobre as fragilidades que o conceito de antivalor do fundo público para as políticas de direitos sociais – o OSS – vem enfrentando. A segunda parte problematiza a trajetória do financiamento da seguridade social e do SUS nos anos 1990 a 2000, com destaque para as dificuldades enfrentadas na definição de seu orçamento e no comprometimento do ente federal em seu financiamento.

1. O Fundo público e o financiamento das políticas sociais

O fundo público tem importante responsabilidade para a concretização das políticas sociais, especialmente com o advento do Estado de Bem-Estar Social – *Welfare State* (WS) – nos países do capitalismo central e para a sua relação com o padrão de acumulação capitalista, assumido após a Segunda Guerra Mundial e mantido até meado dos anos 1970. É claro que o mundo nesse período, conhecido como os famosos trinta anos gloriosos do capitalismo, propiciou alta capacidade de

⁷ Em realidade, o artigo *Surgimento do Antivalor* de Oliveira (1998b) foi editado primeiramente em 1988, em *Novos Estudos Cebrap*, n. 22 e posteriormente reeditado como primeiro capítulo no seu livro *Os direitos do antivalor* de 1998. Para a nossa análise nesta seção, utiliza-se sempre a referência Oliveira (1998b).

financiamento aos Estados e de suas políticas públicas sociais em geral, e a saúde, em particular. Dessa forma, observa-se que durante o período de consolidação do WS, foi concertada uma relação peculiar entre capital e trabalho. Na empresa, o acordo estabelecido contava, de um lado, com a garantia de emprego e aumentos reais de salário e, de outro, com a produção com altos índices de produção, tornando possíveis pela instituição da organização científica do trabalho. No plano social, faziam parte desse concerto a generalização e o aprofundamento da cobertura da proteção social universal pelo fundo público do Estado⁸.

A presença significativa do WS, por meio de políticas anticíclicas de matriz keynesiana, marcou novo padrão de financiamento público da economia capitalista, fazendo com que a esfera pública passasse a utilizar o fundo público, conforme observação de Oliveira (1998b, p. 19-20), como “pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

Segundo a interpretação mais geral de Oliveira (1998b), o surgimento do capitalismo não teria sido possível sem o apoio incondicional dos recursos do Estado, ao assegurar o processo de acumulação primitiva do capital⁹. Já no período do capitalismo de concorrência¹⁰, percebe-se, sob a forma considerada, que o fundo público exerce sua função *ex post* das condições de reprodução de cada capital particular. Contudo, Oliveira alerta que é justamente com o período do capitalismo monopolista de Estado – pós-Segunda Guerra Mundial –, que tem como mecanismo chave de acumulação o WS, ao dirigir a formação da taxa de lucro para o interior do fundo público, que esse assume uma força *ex ante* no financiamento da reprodução do capital e da força de trabalho.

De modo geral, nesse novo contexto, Oliveira (1998b) afirma que o fundo público “implodiu” o valor como regra geral da reprodução ampliada do capital, retirando-o como fonte da atividade econômica e das condições de vida social

⁸ Para um melhor conhecimento da articulação entre o *Welfare State* e o padrão de acumulação capitalista, ver Marques e Mendes (2007) e Behring; Boschetti (2006).

⁹ Trata-se do desenvolvimento de longo trajeto histórico, expresso por extenso processo de violência a partir dos séculos XV e XVI, como apresenta Marx no capítulo XXIV de *O Capital*, Livro I, denominado como “A assim chamada acumulação primitiva” (MARX, 1985).

¹⁰ A fase do capitalismo de concorrência diz respeito ao período da história do capitalismo, entre 1830 a 1890, em que a dinâmica capitalista foi marcada pela posição hegemônica do capital industrial inglês, ao se estabelecer o regime de livre-concorrência. Para um conhecimento sintético das principais características dessa fase, ver o capítulo 5 do livro de Carlos Alonso Barbosa de Oliveira. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado* (OLIVEIRA, 2003).

capitalista. Desse modo, esse autor tenta enfatizar o novo caráter que assume o fundo público, pois mesmo fazendo parte da essência do processo de valorização do capital, assume característica contraditória, a de um anticapital. Nas palavras do autor tem-se nova situação do fundo público:

[...] trata-se de uma relação *ad hoc* entre o fundo público e cada capital em particular. Essa relação *ad hoc* leva o fundo público a comportar-se como um anticapital num sentido muito importante: essa contradição entre um fundo público que não é *valor* e sua função de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor. O valor, não somente enquanto categoria central, mas práxis do sistema, não pode, agora, reportar-se apenas a si mesmo: ele tem que necessariamente reportar-se a outros componentes; no caso, o fundo público, sem o que ele perde a capacidade de proceder à sua própria valorização (Oliveira, 1998b, p. 29, grifo do autor).

O que se pode depreender desse momento é que a configuração do fundo público no período de consolidação do WS impõe novos elementos à natureza do padrão de financiamento público, com uma particularidade distinta que não é somente a de valorização da reprodução do capital, mas também da reprodução da força de trabalho. Segundo o citado autor, nesse período de forte intervenção estatal na economia capitalista, o conceito de fundo público deve ser concebido muito mais como um mecanismo que assume à frente do período anterior do capitalismo sob autorregulação. Nessa linha, Oliveira (1998a, p.53) assinala, claramente, a dimensão contraditória desse conceito:

[...] Ele não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada. O fundo público, portanto, busca explicar a constituição, a formação de uma nova sustentação da produção e da reprodução do valor, introduzindo, mixando, na mesma unidade, a forma valor e o antivalor, isto é, um valor que busca a mais-valia e o lucro, e uma outra fração, que chamo antivalor, que por não buscar valorizar-se *per se*, pois não é capital, ao juntar-se ao capital, sustenta o processo de valorização do valor.

Nessa forma de conceituação, Oliveira (1998a) trata de forma precisa a particularidade que esse novo padrão de financiamento público assume como fundo público na produção de valor, no processo de reprodução do capital. Trata-se de um desempenho contraditório em que o fundo público se desenvolve como agente do antivalor, a um tempo em que mantém sua forma valor. Parece, sim, inovadora, essa forma de apresentação acerca do conceito de fundo público na fase de acumulação capitalista em articulação com o WS. Melhor ainda, entendemos que o autor busca uma

precisão teórica para a nova configuração do fundo público, sua especificação naquele período. A forma de ação do fundo público como um antivalor acaba por se constituir em “antimercadorias sociais, pois sua finalidade não é a de gerar lucros, nem mediante sua ação dá-se a extração da mais-valia” (Oliveira, 1998b, p. 29). Essa função dialética do fundo público revela uma tendência à desmercantilização da força de trabalho, uma vez que os fatores para sua reprodução, representados pela ampliação do salário indireto, são antimercadorias sociais, de acordo com o autor. Ao promover a indexação dos benefícios sociais ao salário, conduz para que esse, então, assuma a função de parâmetro básico da produção de bens e serviços sociais, num processo oposto da extração da mais-valia.

É importante ressaltar que o raciocínio de Oliveira (1998b), em nenhum momento desconsidera a ideia de que o fundo público no capitalismo monopolista de Estado, com as transformações operadas pelo *Welfare State*, deixa de exercer a função de articulador para a produção do valor, necessário à acumulação capitalista, e assim da mais-valia. A produção de mercadoria é basicamente produção de mais-valia, lembrando que o trabalhador produz não para si, mas para o capital, servindo à sua autovalorização. O que na realidade torna-se diferente é o peso que o salário indireto do trabalhador, constituído por benefícios sociais, assume nessa fase da acumulação capitalista, fazendo com que o fundo público funcione como pressuposto geral de cada capital em particular, convertendo a fórmula do capital em *anti-D – D – M – D'(-D)*, uma vez que o último dado da expressão volta a se colocar no início dela como *anti-D*, ou seja, uma quantidade de moeda que não se põe como valor. Trata-se de reconhecer que a taxa de mais-valia diminui pela presença das “antimercadorias sociais” que passam a funcionar como substitutos do capital variável na composição da mercadoria, transformando a sua equação $c + v + m$, em: $-c + c + v (-v) + m$.

Nas palavras de Oliveira (1998b, p. 35), a característica sintética e contraditória do fundo público torna-se evidente:

[...] é o anti-valor, menos no sentido de que o sistema não mais produz valor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação. Afinal, o que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar-se a outra fase, em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas. E essas novas formas, para relembrar a asserção clássica, aparecem não como desvios do sistema capitalista, mas como necessidade de sua lógica interna de expansão.

Oliveira vai mais adiante na sua reflexão sobre a força contraditória do fundo público como antivalor, chegando ao limite de contestar o caráter, inclusive, de seu desdobramento como mecanismo de anulação do fetiche da mercadoria. Isso porque a remuneração da força de trabalho tem evidentemente prioridade por itens sociais, como resultado de uma tensão política entre o capital e o trabalho, abertamente exposta. É com esse sentido que Oliveira expõe a sua ideia geral de que o trabalho não pago, peça chave da mais-valia, diminui socialmente. Porém, com tudo isso, o autor admite que seria uma ironia dizer que o mundo contemporâneo dos trinta anos gloriosos fosse totalmente desfetichizado, uma vez que a sociedade de massas, e nós acrescentaríamos, na linha dos adeptos da teoria social crítica – a Escola de Frankfurt –, a sociedade da razão de instrumento, pudesse ser concebida sem a sua excessiva fetichização.

Oliveira (1998b, p. 35-36), ainda a respeito dessa indagação sobre a potência do fetiche da mercadoria, observa que:

Pode-se, apenas, sugerir que no lugar do fetiche da mercadoria colocou-se um fetiche do Estado, que é finalmente o lugar onde se opera a viabilidade da continuação da exploração da força de trabalho, por um lado, e de sua des-mercantilização, por outro, escondendo agora o fato de que o capital é completamente social.

Com base na perspectiva a respeito do caráter transformador que o fundo público assume no desenvolvimento do *Welfare State*, comentado por Oliveira, não se pode afirmar categoricamente que a mercadoria não tenha inclusive valor e até perdido sua fetichização. De certo modo, na perspectiva dialética de Marx, em que Oliveira apoia-se fielmente, torna-se importante sublinhar o movimento contraditório dessa mercadoria, em que, por meio do fundo público, “revolucionam-se” as condições de distribuição e consumo pelo lado da força de trabalho, e das condições de circulação pelo lado do capital. Nesse sentido, pode-se interrogar sobre o caráter da mercadoria nesse período, a ponto de entendermos que o fundo público abre a possibilidade de declarar que a mercadoria sendo valor, não é, e que não sendo valor, é.

Interessante aqui é reconhecer, em caráter geral, que Oliveira desenvolve essa análise como um pano de fundo mais amplo para o entendimento da particularidade do novo quadro institucional brasileiro, sob a égide da Constituição Brasileira de 1998. Essa Constituição fez avançar na consagração de novos direitos sociais e princípios de organização da política social, os quais, pelo menos quanto às suas definições, modificaram alguns pilares básicos do sistema anterior de proteção social. A Constituição procurou garantir direitos básicos e universais de cidadania, estabelecendo

o direito à saúde, assistência social e previdência em capítulo específico, o da seguridade social. Além disso, ficou assegurado que essas políticas sociais universais fossem financiadas por um fundo público específico, o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Ainda que Oliveira (1998b) não se refira, no seu artigo, à situação brasileira, restringindo-se especialmente apenas ao novo momento de desenvolvimento do WS e à sua economia política sob o domínio da social-democracia, contribui de modo relevante para o entendimento do novo período de acumulação capitalista no país, em que também reforça o fundo público com esse sentido de “antivalor”, por meio da instituição do OSS.

Behring (2009) também insiste na fecundidade do pensamento de Oliveira sobre o fundo público, principalmente sobre a importância que possui como mecanismo de financiamento para a reprodução do capitalismo. Essa autora, inclusive, destaca a ideia geral de Oliveira (1998b) de que há uma incompatibilidade entre o padrão de financiamento público e o internacionalismo produtivo e financeiro, ao romper com o círculo virtuoso do período do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que os recursos públicos – antes dirigidos a investimentos nacionais – passam a ser orientados a outros países, no mesmo momento em que cada Estado-nação continua mantendo os gastos públicos para a reprodução da sua força de trabalho e do capital.

Contudo, Behring (2009) critica a tese de Oliveira (1998b) no tocante à ideia de antivalor, ou especificamente, a relação entre antivalor e não extração da mais-valia¹¹. A questão colocada pela autora é que a tese de Oliveira é polêmica, especialmente quanto ao raciocínio desenvolvido por ele do sentido amplo da função do fundo público. A autora argumenta que essa visão passa a ser contraditória com aquilo que ele sustenta, pois que o fundo público constitui mecanismo estruturado para a geração de valor, de um lado, e de outro, que o capital não dele se utiliza para a reprodução. Isso porque não se pode desconsiderar que o desempenho que o fundo público fornece para a reprodução geral do capital, por meio de subsídios, de negócios de títulos públicos, de garantias de financiamento e reprodução da força de trabalho acaba por centralizar sua responsabilidade na fonte de criação de valor. Ainda que o fundo público não gere diretamente mais-valia, Behring permanece com o argumento que quando o Estado

¹¹ Destaca-se aqui a análise crítica de Behring (2009) a respeito do trabalho de Oliveira (1998b) sobre o fundo público. Isso porque a autora, por meio de texto específico, fornece sistematização dos argumentos principais de Oliveira e apresenta as principais críticas que muitos outros autores acabam por concordar. Entre esses autores, ver particularmente os trabalhos de Behring e Boschetti (2006) e Salvador (2010a). Esse último apresenta, ainda, outras críticas ao trabalho de Oliveira.

participa diretamente como produtor isso já acontece. A autora reconhece que essa situação não é a mais defendida pelo capital, configurando-se como exceção, pois há infraestrutura produtiva, preços subsidiados de matérias-primas e energia, e outras situações conjunturais. Assinala que é inadmissível pensar o fundo público desvencilhado de sua atuação na produção da mais-valia, uma vez que participa do ciclo da produção. Segundo suas palavras:

[...] o fundo público, **tencionado pela contradição entre a socialização da produção e a apropriação privada do produto do trabalho social**, atua realizando uma punção de parcela da mais-valia socialmente produzida para sustentar, num processo dialético, a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os processos de realização da mais-valia, base da taxa de lucros. Talvez aqui tenhamos a necessidade, não da revisão da lei do valor em Marx, como sugere Oliveira, mas de analisar detidamente os mecanismos de transformação da mais-valia em salários, juros, lucros e renda da terra, e **o lugar do fundo público no capitalismo contemporâneo que opera transferências de valor**, transmutando-as nessas formas e favorecendo forças hegemônicas quanto à apropriação privada da mais-valia socialmente produzida, ou participando diretamente da reprodução do capital e do trabalho por meio das mais variadas configurações da intervenção estatal, ainda que em tempos de suposta retomada do liberalismo (Behring, 2009, p. 55, grifo nosso).

As palavras de Behring são importantes, em primeiro lugar, com relação a reforçar o papel do fundo público em uma economia capitalista, fortificando seu caráter contraditório, como um mecanismo constituído de tensões. Porém, em nenhum momento parece, como essa autora apresenta, que Oliveira descarta o elemento da “contraditoriedade” do fundo público no caminho desenvolvido pelo sistema capitalista, mesmo com as transformações produzidas pelo *Welfare State*. Ele inclusive reconhece o caráter desse tipo de Estado, quando comenta (1998b, p. 38): “o Estado de Bem-estar não deixou, por isso, de ser um Estado classista, isto é, um instrumento poderoso para a dominação de classe”, e assim é um Estado que se põe a serviço do grande capital. O autor ressalta, sim, o caráter conflitivo do fundo público nesse contexto, à medida que faz uma mistura na mesma unidade, da forma valor que busca a mais-valia e o lucro e, da outra fração antivalor, que não busca valorizar-se, porque não é capital. Mas, é claro, diz ele, que ao “juntar-se ao capital”, apoia o processo de valorização (Oliveira, 1998b, p. 53).

O que em realidade torna-se interessante na análise de Behring (2009) é a segunda parte de sua crítica, na citação anterior mencionada, isto é, quando se refere ao “lugar do fundo público no capitalismo contemporâneo”. Os aspectos levantados por Behring nessa fase do atual do capitalismo, de domínio do poder da finança, indicam

análise mais criteriosa da manutenção do fundo público como antivalor. Isso porque esse domínio do capital financeiro vem implicando pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, no caso do Brasil.

É certo reconhecer que, mesmo depois da Constituição de 1988, isto é, ao longo de vigência do novo período da finança mundial, intensificam-se os ataques aos recursos do fundo público, por meio de se manter presente a apropriação privada do capital portador de juros sobre o orçamento estatal. Nesse sentido aponta Salvador (2010b) quando ressalta que no capitalismo contemporâneo, o fundo público se faz presente, num plano geral, na forma de subsídios, de desonerações tributárias, de incentivos fiscais, de diminuição da base tributária da renda do capital como suporte de financiamento dos meios de produção, assegurando a reprodução do capital. É certo que grande parte dos recursos dos Estados tem sido direcionada para manter a lógica de valorização desse capital portador de juros.

No momento em que a crise do capital se manifestou firmemente em 2008, e não foi interrompida nos anos subsequentes, esse comportamento do fundo público vem ganhando proporções mais acentuadas de apropriação por parte do capital privado rentista. Na União Europeia, por exemplo, tem havido um contínuo fluxo de recursos públicos orientado para salvação dos bancos de suas situações de crise dramáticas. Isso tem sido acoplado a políticas de austeridade dos Estados, de caráter muito drástico em alguns países, significando cortes no orçamento estatal, em especial pela redução os direitos sociais.

Chesnais (2011), ao analisar a situação das dívidas públicas europeias, identifica que uma engrenagem de um mecanismo acumulativo de redução dos salários, de queda da demanda e, por consequência, de rebaixamento da produção e do emprego, está em processo acentuado naqueles países. E, nessa perspectiva, o agravamento do peso da dívida em relação ao PIB e aos orçamentos dos Estados. Para uma noção da dimensão do novo papel dos fundos públicos europeus, Chesnais (2011) chama a atenção para algumas informações nos casos da Grécia e Espanha. Em 2011, o governo grego “negociou” algumas medidas com a União Europeia (UE), o Banco Central Europeu (BCE) e o FMI, entre elas: congelamento dos salários e das aposentadorias da função pública durante cinco anos e a supressão do equivalente a dois meses de salário dos servidores; aumento da idade legal da aposentadoria; o número de contribuições para ter direito à aposentadoria plena foi ampliado de 37 anos para 40 anos em 2015 e seu montante calculado sobre o salário médio da totalidade dos anos trabalhados; corte de

1,5 bilhão de euros das despesas de funcionamento do Estado, especialmente a saúde e a educação.

Na Espanha, em 2010, foram reduzidos os salários dos funcionários públicos em 5%, diminuídas as aposentadorias e impostos, por decreto, e adotada uma reforma do direito de trabalho que comporta, como na Grécia, a ampliação da flexibilidade do trabalho e uma forte redução das indenizações decorrentes de demissão (Chesnais, 2011).

Como enfatizado pelas informações de Chesnais (2011), essa crise estrutural do capital, entendida como uma crise de superacumulação, vem provocando situações em que significantes volumes de capitais não conseguem encontrar caminhos de valorização, ainda que o tentem de forma descontrolada, direcionando-se, então a outros espaços. Tais lugares, antes não tão mercantilizados, referem-se aos fundos públicos das áreas de políticas sociais, como a educação e saúde¹².

No Brasil, a repercussão da crise sobre o fundo público também pode ser percebido. No pior ano da crise, em 2009, o fundo público por meio da política monetária, liberou recursos para as instituições financeiras, sem contrapartidas de manutenção ou ampliação de postos de trabalhos e de políticas de direitos sociais. No âmbito da política fiscal, fizeram-se presentes as medidas de desonerações tributárias, afetando inclusive o financiamento da seguridade social. Dados da Secretaria da Receita Federal (apud Salvador, 2010a) mostram que, durante 2009, o comportamento da arrecadação tributária diminuiu em 3,05%, sendo que os tributos que contribuíram para essa diminuição foram a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social para o PIS/Pasep – sendo a primeira fonte importante no financiamento da seguridade social e a segunda no seguro desemprego. A um só tempo, outros fatores prejudicaram o desempenho da arrecadação tributária, a saber: o fraco desempenho da produção industrial, do lucro das empresas e a diminuição do volume geral de vendas no varejo (Salvador, 2010a).

Além disso, várias medidas provisórias de desoneração tributárias, que reduziram a arrecadação de fontes do financiamento da seguridade social, em especial a Cofins, foram adotadas pelo governo federal, ainda que tenham se convertido em leis. Tais medidas abrangem desde a concessão de subvenção econômica ao BNDES para

12 Para detalhamento da apropriação dos fundos públicos europeus e das reformas que vêm promovendo sua utilização para intenções da reprodução do capital, nesse período recente de crise econômica, ver Chesnais (2011) e Lesfre e Sauviat (2011).

estimular linhas de crédito ao setor produtor de bens de capital, passando por tratamentos tributários especiais para empresas construtoras associadas ao programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, até o afrouxamento de regularidade fiscal nas operações de crédito com instituições financeiras (Salvador, 2010a).

Em dimensão específica, o fundo público tem sido responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros, encargos e amortização da dívida pública para os rentistas. Cabe mencionar que o comprometimento do orçamento federal com o pagamento de juros da dívida foi crescente, entre 2009 a 2010, atingindo cerca de um quarto do seu total, reforçando o movimento de ampliação do capital portador de juros. Neste sentido, os efeitos da necessidade de pagamento de juros da dívida têm levado à constante manutenção de superávit primário, tendo como fonte principal a Desvinculação das Receitas da União (DRU), obtida por meio dos recursos do Orçamento da Seguridade Social, como mencionado na introdução deste artigo.

É importante também que se diga que, especialmente desde 1995, o país tem passado por uma tensão no âmbito da execução das políticas sociais, com respeito à manutenção dos elevados superávits primários. No âmbito da previdência, da seguridade e da saúde, responsáveis por grandes despesas, a orientação dos governos tem sido a de reduzir os direitos, de forma a diminuir o peso do Estado na gerência da aposentadoria e nos cuidados com a saúde, e a assegurar o florescimento dos fundos de pensão e dos planos de saúde¹³. Esse movimento que se desenvolve nesse período vem se tornando mais agudo a partir da crise de 2008.

Retomemos a reflexão de Behring sobre o lugar do fundo público na atual fase do capitalismo contemporâneo. Essa autora, em artigo recente sobre a crise do capital e fundo público, volta a afirmar que o fundo público se forma com uma punção compulsória da mais-valia socialmente produzida, por meio de impostos, contribuições e taxas. Trata-se, então, de parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desenvolvimento da reprodução do capital e da força de trabalho (Behring, 2010).

Desse modo, assinala que o principal instrumento de punção refere-se ao sistema tributário, é que boa parte do fundo público, a depender da relação de forças entre as

¹³ Para conhecimento dessas contrarreformas, ver Marques e Mendes (2010) e Marques; Mendes; Ugino (2010).

classes, é apoiada pelos salários¹⁴. Nessa linha, então, Behring ressalta que o fundo público não decorre apenas do trabalho excedente convertido em mais-valia, mas também com o trabalho necessário.

Nessas circunstâncias, Behring (2010) contribui para o entendimento sintético dos efeitos da crise sobre o fundo público. De um lado, destaca a sua utilização por meio de ajustes tributários regressivos, com instrumentos de renúncia fiscal, uma vez que o fundo público passa a desempenhar mecanismo de política anticíclica para enfrentar a crise. De outro, assinala o aspecto de sua destinação. O fundo público passa a adquirir ativos das empresas prejudicadas pela crise, de forma a proteger o emprego, apropriando-se de recursos de reprodução do trabalho. Dessa forma, o fundo público interfere diretamente nos processos de movimento do capital, propiciando a sua valorização. Sem dúvida, com esses movimentos, concordamos com Behring quando enfatiza que o fundo público tem papel estruturado na produção do valor, evitando enfrentar à tendência à queda das taxas de lucro do movimento do capital em crise.

Em realidade, essa interpretação integra as preocupações de Oliveira. Lembremos que para ele o fundo público busca apoiar a formação de nova sustentação da produção e da reprodução do valor, assegurando a forma valor apoiada na mais-valia e no lucro (Oliveira, 1998a, p. 53). De outro lado, essa sua ideia sobre o papel do fundo público no período de vigência do Estado de Bem-Estar Social também admite o processo contraditório. Isso porque o fundo público também busca introduzir na mesma medida a forma antivalor, em que a produção do excedente social adquire formas específicas, sem desviá-las do sistema capitalista, integradas à lógica interna de sua expansão (Oliveira, 1998b, p. 35). A título de ressalva, admitamos que o fundo público social, por meio do Orçamento da Seguridade Social, mesmo com parte de seus recursos comprometidos com a manutenção de superávits primários para pagamento de juros da dívida, não foi completamente abandonado nos seus propósitos de financiar as políticas de previdência, saúde e assistência social. Certamente, o financiamento da seguridade social foi reduzido, mas não eliminado, em seus vinte e cinco anos de aplicação. O próprio capital não foi categórico no seu desaparecimento,

¹⁴ No Brasil, a tributação pesa de modo mais significativo sobre o trabalho, mais de 50%. Isso porque os trabalhadores e mais pobres são os que mais pagam impostos, comparados com os 1%, ou 5% mais ricos. Segundo dados de 2008, a carga tributária atingiu 34% do PIB, sendo distribuída com maior intensidade nos tributos indiretos regressivos, a saber: Imposto sobre a renda, 7,1%; Imposto sobre salários (na fonte), 8,3%; Imposto sobre a propriedade, 1,0%; Sobre bens e serviços, 16,8%; Sobre Transações Financeiras, 0,7%; Outros encargos, 0,4%. Para uma discussão sobre o caráter regressivo da tributação brasileira (Cf. Oliveira, 2010) (especialmente o cap. 4).

ainda que tenha tentado esse feito na reforma tributária do governo Lula de 2008, paralisada no Congresso¹⁵.

É interessante, agora, sintetizar nosso argumento. Não resta dúvida que concordamos com Behring e, na realidade com o próprio Oliveira, que o fundo público participa, de forma indireta, da reprodução geral do capital, fazendo-se presente em subsídios, negócios de títulos e contribuições em forma de financiamento dos investimentos do capital e também como instrumento importante na reprodução da força de trabalho. Compreendamos a questão. A abordagem de Oliveira, em nenhum momento, nega a teoria do valor de Marx, pois esse autor enfatiza que o fundo público assume um papel mais ativo de provedor de direitos sociais, na noção mencionada de “antimercadorias sociais”, assegurando a forma de valorização do capital em momento específico da história do capitalismo, a sua fase monopolista de Estado – pós-Segunda Grande Guerra. De certo modo, o fundo público gera valor e simultaneamente colabora com medidas de ordem social, constituindo-se mecanismo chave, importantíssimo, para a acumulação capitalista nessa fase. Não há qualquer margem de dúvida. O fundo público passa a ser antivalor, mas também não o é, sendo valor. Daí, o seu caráter conflitivo.

Por tudo apresentado, pensamos ser correto falar a respeito do fundo público como um antivalor no período do WS e, principalmente, no seu papel delineado institucionalmente na Constituição de 1988 e, por meio da consagração dos direitos sociais, especialmente da seguridade social e seu orçamento específico. Distinta, evidentemente, é a situação que a nova fase do capitalismo com a dominação do capital portador de juros veio provocando ao fundo público e que, com a crise mais recente, foi se acentuando. Trata-se, sim, de assinalar que o comportamento do fundo público como antivalor vem perdendo muita força e, talvez mereça um aperfeiçoamento de seu papel no mundo contemporâneo sob domínio do capital financeiro.

É possível propor que o seu caráter de antivalor deva ser mais bem investigado em análise de caráter estruturado, de longo período, em que se possa examinar se os direitos sociais universais, introduzidos na Constituição Federal, vêm apresentando grande risco. Particularmente, interessa-nos a dimensão da saúde universal e seu financiamento. Sabe-se que não tem sido fácil, nos 25 anos de existência do SUS, a manutenção de recursos suficientes e definidos para toda a seguridade social, e

¹⁵ Os efeitos perversos da Reforma Tributária de 2008 do Governo Lula será mencionado no item 2 deste artigo, de forma específica, particularmente na ameaça dos recursos para a seguridade social e do SUS.

especificamente para o financiamento da política de saúde universal. Os embates têm proliferado. Essa análise é o tema realçado do próximo item.

2. A trajetória problemática do financiamento do SUS

É importante destacarmos, de início, que para os novos direitos introduzidos na universalização da saúde e na área da previdência, a Constituição de 1988 preocupou-se em ampliar os recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social – saúde, previdência e assistência social. Assim, além das fontes tradicionalmente utilizadas pelo sistema previdenciário, foi criada a Contribuição sobre o Lucro Líquido e incorporada à receita do Finsocial (atualmente Cofins) para seu único uso.

Com a finalidade de assegurar o financiamento das despesas de proteção social, ampliadas pela adoção da Seguridade Social, os constituintes definiram que o financiamento da Seguridade Social seria realizado “mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e das contribuições sociais dos empregadores (incidentes sobre a folha de salários, o faturamento – Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) – e o lucro – Contribuição sobre o Lucro Líquido – CSLL), dos trabalhadores e 50% da receita de concursos e prognósticos (loteria). Ficou definido, ainda, na Constituição, que esses recursos da Seguridade Social não integrariam o orçamento da União e sim da Seguridade Social, compondo um orçamento específico – o Orçamento da Seguridade Social (OSS) (artigo 195). A incorporação das novas fontes Cofins e CSLL também visava tornar o financiamento menos dependente das variações cíclicas da economia.

Ficou determinado, por meio de lei complementar, que 30% dos recursos do OSS deveriam ser destinados ao SUS. A esses recursos, de origem federal, deveriam ser acrescidas, segundo a Constituição, receitas provenientes dos Tesouros Estaduais e Municipais, que viabilizassem a implementação desse sistema. A Constituição de 1988 não definia, entretanto, como seria a participação dos entes federados no financiamento da Seguridade Social. Em 1997, foi criada a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), cujos recursos se somaram àqueles definidos na Constituição. Somente em 13 de setembro de 2000 foi aprovada a Emenda Constitucional n.29, estipulando a forma da inserção da União, dos Estados e dos Municípios no financiamento do Sistema Único de Saúde. Entretanto, apenas em 2012, foi promulgada a regulamentação dessa EC-29 – Lei Complementar nº. 141/2012 -, mas nada significou em termos de ampliação de recursos para a saúde universal.

No momento de criação das bases de financiamento do SUS, os constituintes também tiveram o cuidado de definir que as contribuições sociais e os recursos dos entes governamentais seriam de uso exclusivo da Seguridade Social. Contudo, o que se presenciou foi que nenhum governo que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988 cumpriu esse dispositivo.

2.1. Um caminho de impasses nas fontes do financiamento

Os problemas do financiamento do SUS transcorreram sobre um longo processo de conflitos e embates. Para começar a entender as diversas tensões nos caminhos institucionais do SUS, é fundamental identificar o contorno mais amplo de sua discussão, a partir da existência de duplo movimento em seu caminho, resultado de ação permanente e contraditória de dois princípios que se imbricam, embora cada um deles aponte para objetivos específicos. De um lado, o “princípio da construção da universalidade”, que se expressa pelo direito de cidadania às ações e os serviços de saúde, permitindo o acesso de todos, por meio da defesa permanente de recursos financeiros seguros.

De outro lado, o “princípio da contenção de gasto”, uma reação defensiva que se articula em torno da defesa da racionalidade econômica, na qual a diminuição das despesas públicas constitui-se instrumento chave para combater o déficit público, propiciado por uma política fiscal contracionista, e a manutenção de alto superávit primário em todas as esferas de atuação estatal. Há a compreensão de que esse “princípio” está diretamente associado à política econômica desenvolvida pelo governo federal durante as décadas de 1990 e 2000. Entre os argumentos na defesa desse princípio, sobressai aquele que atribui aos direitos introduzidos pela Constituição a forte causa dos desequilíbrios nas contas do governo, provocando o déficit público. Desse modo, decorre a ausência de prioridade ao SUS, com redução de seu gasto, e em consequência, indaga-se sobre qual deveria ser a extensão da cobertura dos serviços realizados pelo SUS (MENDES, 2005).

Assim, diante da predominância de políticas macroeconômicas restritivas adotadas pelos governos FHC e mantidas pelos governos Lula, em consonância com a dominação do capital portador de juros (financeiro) no capitalismo contemporâneo, o trajeto do financiamento do SUS permaneceu sob grande tensão. Não foi à toa que o tema do financiamento não foi retirado da agenda de problemas no âmbito da saúde universal, durante todo o período de implementação do direito à saúde após a Constituição de 1988.

Os conflitos entre os dois princípios comentados não permitiram assegurar uma política de direito universal da saúde. Salienta-se que entre 1989 e 1993, os embates já eram intensos. Além da não consideração por parte do governo federal dos 30% da Seguridade Social que deveria se destinado à saúde, conforme o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias houve certa especialidade das fontes da Seguridade Social. O orçamento federal passou a destinar a maior parte dos recursos da Contribuição do Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para a saúde, da Contribuição sobre o Lucro para a assistência social e das contribuições de empregados e empregadores para a previdência social, que em realidade contou com exclusividade dessas últimas fontes a partir de 1993. Essa maneira de utilização das fontes de financiamento da Seguridade Social rompia com o conceito de um orçamento único para as três áreas dela integrantes, desrespeitando a ideia que inspirou sua criação na Constituição de 1988: a visão de lidar com os riscos sociais de forma integrada.

Entre 1993 a 2000 (criação da EC-29), mostrou-se que as tensões no financiamento do SUS ganharam proporções ainda mais amplas. Mendes (2012) sintetiza 7 (sete) principais constrangimentos constatados ao longo dos anos 1990 e 2000, conforme se seguem:

1) a criação do Fundo Social de Emergência, que posteriormente denomina-se Fundo de Estabilização Fiscal e, a partir de 2000, intitula-se Desvinculação das Receitas da União (DRU - denominação até o momento mantida) – como já tratado no item 1 deste trabalho -, definindo, entre outros aspectos, que 20% da arrecadação das contribuições sociais seriam desvinculadas de sua finalidade e estariam disponíveis para uso do governo federal, longe de seu objeto de vinculação: a seguridade social. Como mencionado no item 1, a “financeirização” torna-se parte do Estado, seu fundo público, e este um instrumento para sua difusão e valorização do capital portador de juros, reduzindo drasticamente os gastos na área da saúde.

Embora o país atravessasse um período de transtornos econômicos, essa situação não tem provocado repercussão negativa nas contas da Seguridade Social ao longo dos anos 2000. Logo após o penoso quadro financeiro da década de 1990, caso fosse respeitado pelo governo federal o conceito de Seguridade Social definido na Constituição de 1988, e não fosse utilizado o mecanismo de desvinculação dos 20% da DRU, o orçamento da Seguridade contaria com superávits significantes, sendo R\$ 27,3 bilhões, em 2000, R\$ 66,3 bilhões, em 2008, todos em valores correntes. Em 2009, o saldo superavitário foi de apenas R\$ 32,9 bilhões, em razão da crise econômica. Em

2010, o saldo voltou a crescer, alcançando R\$ 58,1 bilhões e, em 2011, atingiu R\$ 77,2 bilhões (ANFIP, 2012). O ano de 2009 foi o único ano em que a DRU superou o saldo positivo da seguridade social (R\$ 32,9), correspondendo a R\$ 38,8 bilhões. Não resta dúvida que as áreas da seguridade social perdem muito com a DRU. Como já mencionado na introdução deste artigo, os dados divulgados também apontam estimativas do total de recursos desvinculados entre 1995 e 2011 em torno de R\$ 519,6 bilhões¹⁶.

É importante reconhecer que o Orçamento da Seguridade Social (OSS) é superavitário há anos. Contudo, os recursos excedentes foram alocados para o pagamento de gastos fiscais ou contabilizados diretamente no cálculo do superávit primário (ANFIP, 2012). Em verdade, o fundo público da OSS tem servido de suporte para o governo federal honrar seus compromissos com os defensores do capital portador de juros, na medida em que foi criada a DRU.

A Anfip (2011) também divulgou que o ano de 2009 foi o único em que a DRU superou o saldo positivo da seguridade social (R\$ 32,9), correspondendo a R\$ 38,8 bilhões, em virtude dos efeitos da crise econômica. Em 2010, o montante retirado pelo DRU volta a crescer para R\$ 45,9 bilhões e, em 2011, para R\$ 52,6 bilhões, sendo que o superávit da seguridade social também aumenta (Tabela 1).

Tabela 1: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU – 2005 a 2011, em milhões de reais correntes

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Receita de contribuições sociais | 168.611 | 175.870 | 200.408 | 196.484 | 193.879 | 229.298 | 263.194 |
| Cofins | 89.597 | 90.341 | 101.835 | 120.094 | 116 | 140.023 | 159.891 |
| CPMF | 29.120 | 32.493 | 36.382 | 1.004 | 0 | 0 | 0 |
| CSLL | 26.232 | 27.266 | 33.644 | 42.502 | 43.592 | 45.754 | 57.845 |
| PIS / PASEP | 22.083 | 23.815 | 26.116 | 30.830 | 31.030 | 40.373 | 42.023 |
| Outras contribuições | 1.578 | 1.956 | 2.431 | 2.054 | 2.497 | 3.148 | 3.414 |
| Valores desvinculados | 32.496 | 33.806 | 38.550 | 39.255 | 38.776 | 45.860 | 52.635 |

Fonte: dados da STN. Org. ANFIP *apud* ANFIP (2012).

Na prática, estamos falando do Orçamento da Seguridade Social (OSS) que abrange os recursos para as três áreas: saúde, assistência social e previdência. Há recursos suficientes no Fundo Público, o OSS. O problema é que grandes volumes de capitais não encontram caminhos de valorização, buscando esse espaço da seguridade social e a DRU é um grande exemplo. Além disso, se acrescentarmos a insaciabilidade do capital portador de juros, alimentada pela política econômica do governo federal, que

¹⁶ Ver: www.anfip.org.br.

dá prioridade ao pagamento de juros da dívida, parece lícito afirmar que se trata de um “assalto” aos direitos sociais.

Esse mecanismo que era para ser transitório mas tornou-se permanente, está em vigência há 19 anos, quase a mesma idade do SUS. Porém, como se conseguiu apresentar e aprovar outra emenda constitucional em dezembro de 2011, a vigência da DRU irá até 2015, completando, então, 24 anos. Cumpre ressaltar que a defesa do modelo constitucional de financiamento da Seguridade Social passa também pela discussão e pelo enfrentamento da incidência da DRU.

Pode-se, inclusive, assinalar que a DRU promove um "efeito cascata" em relação ao financiamento da saúde. Isso porque, com a sua manutenção, a perda dos recursos da Seguridade Social, em geral, e da saúde, em particular, faz com que a União não coloque recursos condizentes para a saúde universal. Assim, estados e municípios são obrigados a aplicar mais recursos, principalmente porque esses últimos entes são responsáveis pela execução das ações e serviços de saúde. O problema é que nesse recente período de crise econômica, os municípios e os estados já não dispõem mais de receitas extras, favorecendo um possível quadro de desfinanciamento. A União acaba inibindo o seu papel de cooperação financeira, conforme indica a Constituição. Sem dúvida, torna-se urgente a discussão de uma Reforma Tributária que trate da abrangência da saúde universal.

2) a aprovação da CPMF em 1997 como fonte exclusiva para a saúde, mas a retirada de parte das outras fontes desse setor, não contribuindo assim para o acréscimo de recursos que se esperava. Essa fonte permanece por dez anos, até 2007, quando foi rejeitada no Congresso Nacional;

3) a aprovação da EC-29 em 2000, vinculando recursos para a saúde, porém com indefinições sobre quais despesas deveriam ser consideradas como ações e serviços de saúde e o que não poderia ser enquadrado nesse âmbito, além de dispor de método conflitante de cálculo para aplicação dos recursos da União, isto é, o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB e, ainda, não esclarecer a origem dos recursos no tocante à seguridade social, ignorando o intenso embate por seus recursos;

4) as permanentes investidas da equipe econômica do governo federal contra a vinculação de recursos para a saúde, ao procurar introduzir itens de despesa não considerados gastos em saúde no orçamento do Ministério da Saúde, como o pagamento de juros e da aposentadoria de ex-funcionários desse ministério, além de outros;

5) a pendência da regulamentação da EC-29 durante oito anos no Congresso (entre 2003 a 2011), provocando perdas de recursos para o SUS e o enfraquecimento do consenso obtido quando na sua aprovação. De acordo com o SIOPS, a diferença entre o valor mínimo previsto e o valor efetivamente aplicado pela União, entre 2000 e 2009, atinge cerca de R\$ 6 bilhões (SERVO et al, 2011);

6) a ameaça da proposta de reforma tributária do governo Lula, em 2008, prejudicando o financiamento da seguridade social, em especial por meio da extinção das contribuições sociais, tornando todas as fontes agregadas por somente três impostos: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto do Valor Adicionado Federal (IVA), o que impediria a vinculação de recursos para a seguridade social;

7) a permanência das incertezas do financiamento do SUS com o estabelecimento da regulamentação da EC-29, por meio da Lei Complementar nº 141/2012, que não conseguiu resolver o problema da insuficiência de recursos da saúde por parte do governo federal, mantendo o método de cálculo conflitante para aplicação dos seus recursos - o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Rejeitou-se o projeto de regulamentação que se encontrava no Senado (PLS 127/2007) que definia uma aplicação da União em 10%, no mínimo, da Receita Corrente Bruta – RCB.

Essa base de cálculo poderia ter acrescentado para o orçamento do Ministério da Saúde de 2011 o correspondente a cerca de R\$ 32,5 bilhões (MARQUES; MENDES, 2012). Por sua vez, os gastos federais com ações e serviços públicos de saúde diminuíram em relação às receita corrente bruta da União, após 1995. Representaram, em média, 8,37% da RCB no período 1995 a 2001, reduzindo-se, no período de 2002 a 2009, para 7,1% da RCB, na média (SERVO et al, 2011).

Nesse cenário, as tensões no financiamento do SUS não foram poucas, em realidade mantiveram-se constantes e cada vez com maior intensidade no âmbito do governo federal. Constatou-se que as disputas por recursos estiveram presentes antes e após o estabelecimento da EC-29, isto é, durante as resistências dos governos FHC, nos anos 1990, por assegurar recursos compatíveis à universalidade e a ausência dos governos Lula, entre 2003 a 2010, em elevar a saúde pública à condição de política prioritária, postergando qualquer decisão mais enfática sobre o desempenho do governo federal na aplicação de recursos em ações e serviços de saúde. Para ilustrar essas afirmações, ressalta-se que, em 1995, foram gastos pelo governo federal na proporção

do PIB, cerca de 1,75% com ações e serviços de saúde. Passados quinze anos (2011), essa proporção praticamente se manteve, ou seja, os governos Lula pouco fizeram para modificá-lo (MENDES, 2012).

Na realidade, o crescimento do gasto público com saúde em relação ao PIB, após a EC-29, atingindo 3,8% do PIB, em 2011, mas ainda insuficiente para ser universal e para garantir a integralidade do atendimento, somente foi possível pelo esforço dos governos estaduais e municipais. No entanto, o gasto público brasileiro é baixo em relação ao dos demais países que têm um sistema público universal, isto porque para o Brasil atingir a escala desses países, precisaria dobrar a participação do SUS em relação ao PIB, a fim de se equiparar à média dos países europeus com sistemas universais, isto é, 8,3% (MENDES, 2012). Neste sentido, o governo federal deveria alterar o seu investimento histórico.

Considerações Finais

No contexto do capitalismo contemporâneo financeirizado e na atual crise do capital, questionou-se, no item 1 deste artigo, sobre as fragilidades que o fundo público social, ou melhor, da seguridade social e da saúde vêm sofrendo. Até que ponto o tratamento atribuído por Oliveira (1998b) ao conceito de “antivalor” do fundo público vem perdendo força, pois tem sido recorrente a apropriação de recursos, do fundo público “Orçamento da Seguridade Social (OSS)”, com a permanência da DRU há mais de 18 anos, que retira 20% de seus recursos todo ano para a manutenção de superávits primários e pagamento de juros da dívida?

Depois de ampla análise da interpretação de Oliveira, bem como de um de seus críticos mais diretos sobre a ideia de antivalor do fundo público, isto é, Behring (2009), ressaltamos o seguinte aspecto: pode-se entender o fundo público como um “antivalor” no período de vigência do Estado de Bem-Estar Social nos países do capitalismo avançado, à medida que são asseguradas políticas sociais universais aos trabalhadores e, também, principalmente, pelo delineamento da Constituição de 1988, ao instituir direitos sociais, especialmente pela seguridade social e seu orçamento específico. Muito diferente, é a situação que se configura com a nova fase do capitalismo, sob o poder dominante do capital portador de juros, e a expressão da crise atual. Nesse cenário, o fundo público social, mais especificamente o Orçamento da Seguridade Social vem sofrendo pressões por ceder intensamente os seus recursos para a valorização do capital – a DRU. Daí a pergunta que fica: É possível ressaltar a atualidade do caráter de “antivalor” do fundo público? Sugerimos que a ideia de antivalor, nesse contexto

recente, fosse mais bem analisada, pois percebemos que os direitos sociais têm sido colocados em risco no país, especialmente a saúde universal.

Nesta perspectiva de perdas para a saúde, passou-se a analisar os diversos embates políticos e econômicos nos tensos caminhos trilhados pelo processo institucional do financiamento do SUS, após a Constituição de 1988 até o momento. Reconhece-se de início na análise do segundo item deste artigo, que para o entendimento do que está em disputa quando se discute os recursos financeiros para a saúde, deve-se ter muito presente o seguinte pano de fundo: o padrão de proteção social que garantiu o direito da universalidade da saúde pública no Brasil, desenvolveu-se, em relação aos países desenvolvidos, de forma “tardia”, tanto em relação ao tempo como ao momento histórico que lhe fundamentou. Diferentemente do que ocorreu no período em que a proteção social do Estado de Bem-estar Social europeu e estadunidense se desenvolveu, não se tinha mais o capital industrial comandando a dinâmica capitalista. Vimos, repetidas vezes, que desde o início dos anos 1980, principalmente, o capital portador de juros retornou potente e duradouro e que ele determinava as relações econômicas e sociais do capitalismo contemporâneo. Em realidade, no momento em que os constituintes redigiam a Constituição Cidadã de 1988, o país já sentia os efeitos dos constrangimentos causados pelo capital portador de juros, especialmente na apropriação dos recursos do fundo público do Estado já há algum tempo. A rigor, esse quadro geral somente se intensificou nas décadas de 1990 e 2000.

A crise do financiamento do SUS, no cenário de dominância financeira, transcorreu sobre um longo processo de conflitos e embates. Em verdade, para começar a entender as diversas tensões nos caminhos institucionais do SUS, inspiramo-nos na ideia de um duplo movimento pendular e contraditório entre as forças em torno da área da saúde, desde a Constituição, arrastando-se até a aprovação da regulamentação da EC-29, em dezembro de 2011. Procurou-se mostrar que, a um tempo em que se vai desenvolvendo uma saúde universal, sustentada no movimento que denominamos de “princípio da construção da universalidade”, agravam-se as finanças do Estado, criando limites para o aporte de recursos para o fundo público da saúde. Assim, as decisões de uma política econômica restritiva/neoliberal, sustentada pelo outro movimento, por nós denominado de “princípio da contenção do gasto”, manteve-se muito firme durante todos os anos 1990 e 2000.

Diante da predominância dessas políticas macroeconômicas neoliberais adotadas pelos governos FHC e mantidas pelos governos Lula, em consonância com a dominação

do capital portador de juros no capitalismo contemporâneo, a trajetória do financiamento do fundo público da Seguridade Social e do SUS, em particular, permaneceu sob grande tensão. Não foi à toa que o tema do financiamento não foi retirado da agenda de problemas no âmbito da saúde universal, durante todo esse período.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. *Análise da Seguridade Social em 2010 e 2011*. Brasília: ANFIP ; 2011 e 2012. Disponível em: <<http://www.anfip.org.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2011.
- BEHRING, ER. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: Boschetti I, Behring ER, Santos SMM, Mioto RCT, organizadoras. *Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas*. 2.ed. São Paulo: Cortez Editora; 2009. p. 44-63.
- _____. Crise do capital, fundo público e valor. In: Boschetti I, Behring ER, Santos SMM, Mioto RCT, organizadoras. *Capitalismo em Crise*. Política Social e Direitos. São Paulo: Cortez Editora ; 2010. p. 13-34.
- BEHRING, ER, BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez Editora; 2006. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social, 2).
- BELLO, CA. A originalidade da economia política de Francisco de Oliveira. PESQUISA & DEBATE. 2006; 17(1) [29]: 67-78.
- CARCANHOLO, R.A.; NAKATANI, P. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. *Ensaio FEE*, 1999;20(1):284-304.
- CHESNAIS, F. organizador. *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo; 2005. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos; p. 35-67.
- _____. La preeminence de la finance au sein du “capital en general”, le capital fictif et le mouvement contemporain de mondialisation du capital. In: Brunhoff S, Chesnais F, Duménil G, Husson M, Lévy D. *La finance capitaliste*. Séminaire d’Études Marxistes. Paris: Presses Universitaire de France; 2006. p. 65-130.
- _____. *Les dettes illégitimes: quand les banques font main basse sur les politiques publiques*. Paris: Editions Raison d’agir; 2011.
- LEFRESNE F, SAUVIAT C. Les modèles sociaux européens et américain confrontés à la crise. *Economies et sociétés*. 2011;45(8):1265-1300.
- MARQUES, R.M.; MENDES, A. Democracia, Saúde Pública e Universalidade: o difícil caminhar. *Saúde Soc São Paulo*, 2007;16(3):35-51.
- _____, _____. L’action du gouvernement Lula dans le domaine social: une lecture complexe. *Alternatives Sud*, 2010;17: 87-103.
- _____, _____. A Problemática do Financiamento da Saúde Pública Brasileira: de 1985 a 2008. *Economia e Sociedade*. Instituto de Economia da Unicamp (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 345-362, 2012.
- _____, MENDES, A, UGINO, CK. A Previdência Social em pauta: notas para reflexão. *Argumentum*, 2010;2(1):5-19.

MARX, K. *El Capital*. Crítica de la Economía Política. Livro II. Roces W, tradutor. México: Fondo de Cultura Económica; 1987.

MARX. *El Capital*. Crítica de la Economía Política. Livro III. Roces W, tradutor. México: Fondo de Cultura Económica, 1987 a.

MENDES, A. *Financiamento, gasto e gestão do Sistema Único de Saúde (SUS): a gestão descentralizada semiplena e plena do sistema municipal no Estado de São Paulo (1995–2001)*. [tese de doutorado]. Campinas/SP: Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas; 2005.

_____. *Tempos turbulentos na saúde pública brasileira: os impasses do financiamento no capitalismo financeirizado*. São Paulo: Hucitec, 2012.

OLIVEIRA, CAB. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Unesp; Campinas, SP: Unicamp; 2003.

OLIVEIRA, Fabricio A. *Economia e política das finanças públicas no Brasil*. São Paulo: Hucitec; 2010.

OLIVEIRA, Francisco. *A Economia da dependência imperfeita*. 5. ed. Rio de Janeiro: Graal; 1989.

_____. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Editora Vozes; 1998a. (Coleção Zero à Esquerda). A economia política da social-democracia; p. 49-61

_____. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis, RJ: Editora Vozes; 1998b. (Coleção Zero à Esquerda). O Surgimento do Antivalor: capital, fora de trabalho e fundo público. p. 19-48.

_____. Crítica à razão dualista o ornitorrinco. Schwarz R, prefaciador. São Paulo: Boitempo; 2003.

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: Boschetti I, Behring ER, Santos SMM, Mioto RCT, organizadoras. *Capitalismo em Crise. Política Social e Direitos*. São Paulo: Cortez Editora; 2010a.

_____. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora; 2010b.

SERVO, LMS, Piola SF, Paiva A, Ribeiro JA. Financiamento e gasto público de saúde: histórico e tendências. In: Melamed C, Piola SF, organizadores. *Políticas públicas e financiamento federal do Sistema Único de Saúde*. Brasília: IPEA; 2011.