



FUNDO PÚBLICO E A SEGURIDADE SOCIAL:

um destaque ao Sistema Único de Saúde em Mato Grosso (2003-2010)

Lucineia Soares da Silva¹

RESUMO:

O objetivo deste artigo é analisar como o método de Marx contribui para entendermos o Estado, a formação e a função do fundo público. O artigo trará o aspecto conceitual sobre o método de Marx. Procurará identificar em que momento se encontrava a sociedade brasileira, que Estado resultou dessa sociedade e seus impactos no financiamento da seguridade social em Mato Grosso.

Palavras-chave: Karl Marx. Método. Estado. Fundo Público. Sistema Único de Saúde

ABSTRACT:

The objective of this paper is to analyze how Marx's method contributes to understanding the state, the formation and function of the public fund. The article brings the conceptual aspect of Marx's method. It will try to identify at what point the Brazilian society was, which state resulted of this society and its impacts on social security financing in Mato Grosso.

Keywords: Karl Marx. Method. State. Public Fund. Health System

¹ Estudante Pós-Graduação. Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Email: lucineiasoares@bol.com.br



1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar o comportamento do fundo público utilizando-se do método elaborado por Marx, o materialismo histórico dialético.

A relação contraditória entre capital e trabalho acontece também quanto à destinação dos recursos do Fundo Público. Analisar essa relação é importante para que se entenda como isso afeta o financiamento da Seguridade Social e do Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado de Mato Grosso.

Na primeira parte, há um breve caminhar sobre as obras de Marx e outros autores marxistas com o intuito de percebermos o conhecimento construído por ele, que se materializa no seu método, onde o indivíduo passa ser considerado um ser social, resultado de um processo histórico, produto das condições objetivas e subjetivas da realidade que está inserido (TEIXEIRA, 2010).

Para Netto (2002), Marx nos deu um roteiro de análise, um guia; não uma receita. Deu-nos um filme de como, na sociedade burguesa, os homens produzem materialmente sua vida social, em busca de uma compreensão da realidade enquanto totalidade e como isso impacta no fundo público.

Na segunda parte temos uma breve contextualização sobre o financiamento da Seguridade Social e do SUS em Mato Grosso.

Na conclusão, além da fragilidade do financiamento do SUS restrito a um percentual determinado, a demora na sua regulamentação ocasionou uma redução nos valores alocados para essa política, diminuindo as possibilidades de execução de uma política universal, equânime e integral.

2. O MÉTODO DE MARX E O FUNDO PÚBLICO

Para Netto (2002), há três pilares que sustentam a obra de Karl Marx: o método dialético, a perspectiva da revolução e a Teoria do Valor Trabalho.

Sobre o método, ainda segundo Netto (2002), Marx não nos deixou um conjunto de regras ou formas para se tratar o objeto da investigação. Ele nos deixou



sua própria experiência enquanto pesquisador na busca do seu problema que era, como se deu a origem, o desenvolvimento, a consolidação e a crise da sociedade burguesa. É por meio de suas obras que vislumbramos o desenvolvimento do seu método.

Marx (1996) traz, a partir de seus argumentos, que o Estado e a estrutura social são resultados da relação social que se institui entre os indivíduos. Não do que aparentam, mas de algo concreto, de como produzem e trabalham. Ou seja, tudo que é produzido pelo homem, mesmo no campo das ideias, está ligado diretamente ao seu comportamento material e, conseqüentemente, tudo que deriva disso, como a literatura, as leis e a política; é produto do nível de desenvolvimento das suas forças produtivas.

É perceptível nas obras de Marx a consolidação do método. Em Miséria da Filosofia, Marx (2007) dá uma resposta à então obra de Pierre-Joseph Proudhon, Filosofia da Miséria, onde entre várias análises (críticas) feitas ao conteúdo do livro, apresenta a visão equivocada que o referido autor tem em relação às categorias econômicas que são vistas, idealizadas como expressões teóricas, não compreendendo seu modo dinâmico, consequência das mudanças no modo de produção e nas relações sociais advindas destas. Marx (2007, p. 136) encerra assim sua observação:

Dessa maneira, essas idéias, essas categorias são tão pouco eternas quanto as relações que expressam. São *produtos históricos e transitórios*. Há um movimento contínuo de prosperidade nas forças produtivas, de destruição nas relações sociais, de formação de idéias; somente é imutável a abstração do movimento – mors immortalis.

Lowy (1978, p.74) demonstra bem a importância do historicismo para o método:

O historicismo se encontra num nível muito mais “profundo” na conceitualização teórica de cada categoria. Cada categoria do modo de produção capitalista é apreendida, analisada, definida e conceitualizada por Marx como historicamente específica. Negar esse fato, ou sua importância metodológica capital, significa não



compreender nada da diferença entre a dialética revolucionária de Marx e o método dos economistas burgueses.

A partir do método de Marx, é possível entendermos o Estado, pois o mesmo nada mais é que a expressão da sociedade, como descreve Gruppi (1998, p. 31):

“não é o Estado que funda a sociedade civil, que absorve em si a sociedade civil, como afirmava Hegel; pelo contrário, é a sociedade civil, entendida como o conjunto das relações econômicas (essas relações econômicas são justamente a anatomia da sociedade civil), que explica o surgimento do Estado, seu caráter, a natureza de suas leis, e assim por diante.”

Assim, para entendermos a constituição e as funções do Fundo Público, é preciso compreender como estava configurada cada sociedade civil e os tipos de Estado que dela derivaram.

No Estado de Bem-Estar Social, o fundo público desempenha uma nova função, pois é preciso mais que um Estado mínimo, tanto no atendimento das demandas sociais, como nas intervenções no mercado. Há então um confronto entre as classes sociais na divisão dos recursos do fundo público nesse Estado. Behring (2004) analisa que essa relação contraditória do fundo público acontece, pois mesmo atendendo ao capital, em sua produção e reprodução, também atenderá ao trabalho, com maior destinação de recursos as políticas sociais.

A partir do final da década de 70, após quase 30 anos, temos mudanças na base da sociedade capitalista, o que representará também mudanças no Estado e, conseqüentemente, no Fundo Público. Inicia-se um período de longa estagnação econômica, ocorrida principalmente pelo não cumprimento do sistema Bretton Woods, pelo alto déficit público e pelas instabilidades no mercado internacional de petróleo (SILVA, 2008).

Diante desse cenário, a classe dominante se articula para que o Estado faça as ações necessárias no sentido de proteger o sistema capitalista. Utiliza-se do Fundo Público agora não mais para atender ao capital e ao trabalho, mas



especificamente ao capital. Esse Estado estabeleceu um marco regulatório que flexibilizou as relações do trabalho, os direitos sociais, diminuiu a participação do mesmo nos segmentos produtivos da economia por meio das grandes privatizações, promoveu a desregulamentação e liberalização dos mercados e reduziu o papel dos sindicatos e das associações de classes. Temos então a inserção das ideias neoliberais no Estado (BOSCHETTI, 2004).

O Fundo Público no Brasil não terá função ou objetivo muito diferente dos já mencionados anteriormente, mas como ocorreu nas demais categorias terão particularidades próprias, considerando os aspectos históricos do nosso país.

Uma delas é que, ao contrário do que acontecia na maioria dos países capitalistas, o neoliberalismo impediu a formação do “nosso” Estado de Bem-Estar Social, pois estávamos a caminho da instituição de uma rede de proteção social, formalizada por meio da Constituição Federal de 1988.

Assim, o Fundo Público em tempos de neoliberalismo, destinará grande parte dos recursos para a reprodução e acumulação do capital e não mais para as demandas sociais. Há algumas ações pontuais e focalizadas, características da rede de proteção social no Brasil, como a Emenda Constitucional n. 29 de 2000 que trata especificamente do financiamento da saúde.

Analisaremos a seguir o comportamento do fundo público no Sistema Único de Saúde.

3. O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E O FINANCIAMENTO

O SUS é um sistema público, organizado e orientado para o interesse coletivo em que todas as pessoas, independentemente de raça, crença, cor, situação de emprego, classe social, local de moradia devem ter seu acesso garantido. Tem o SUS seus serviços administrados pelos governos, federal, estaduais e municipais respeitando-se as regiões de saúde de acordo com o desenho epidemiológico de cada



uma. A partir daí se constrói a rede de atenção que responda com qualidade, universalidade, equidade. (BRASIL, 2008)

Assim, para a efetivação do SUS, alguns pontos como a descentralização, o financiamento, o controle social e a gestão do trabalho foram amplamente discutidos nas respectivas esferas de pactuação, Comissão Intergestora Tripartite, Comissão Intergestora Bipartite e Colegiados de Gestão Regional.

Há debates históricos sobre o modelo que o país seguiria para o financiamento tanto do SUS quanto das demais áreas da seguridade social.

Boschetti (2006) analisa que essa indefinição se mantém inclusive na Constituição Federal de 1988, onde cada política social que compõem o triple da seguridade social, previdência, saúde e assistência social, possui formas de financiamento, cobertura e públicos diferentes. Assim, a previdência segue a lógica do seguro, a universalidade é um dos princípios da saúde e a assistência social atenderia aos pobres e não aptos ao trabalho cumprindo com o direito à cidadania. Temos então o modelo bismarckiano para a previdência e, para saúde e assistência social, o modelo Beveridgeano.

A tabela abaixo demonstra como se comporta o financiamento dessas três políticas no Estado de Mato Grosso.

Tabela 1 - Valores Liquidados nas Funções 08 – Assistência Social, 09 – Previdência Social e 10 – Saúde pelo Estado de Mato Grosso - Período 2003 a 2010.

FUNÇÕES	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	total	% de Crescimento	% sobre o total
08 ASSISTENCIA SOCIAL	14.295.032,38	12.298.371,80	10.491.104,73	4.677.642,84	3.274.374,24	7.468.778,01	11.123.497,58	11.093.863,34	74.722.664,92	-22,39	0,73
09 PREVIDENCIA SOCIAL	469.407.328,01	497.425.938,68	522.123.001,56	570.835.432,19	667.567.413,77	779.688.842,34	918.810.382,03	934.878.443,55	5.360.736.782,13	99,16	52,46
10 SAUDE	324.102.464,88	457.459.209,13	514.514.404,64	558.351.388,87	653.742.681,04	770.420.263,43	813.069.913,47	692.338.258,22	4.783.998.583,68	113,62	46,81
TOTAL	807.804.825,27	967.183.519,61	1.047.128.510,93	1.133.864.463,90	1.324.584.469,05	1.557.577.883,78	1.743.003.793,08	1.638.310.565,11	10.219.458.030,73		100,00
DESPESA TOTAL EM TODAS AS FUNÇÕES PELO ESTADO	3.901.314.329,57	4.651.753.894,89	5.263.524.369,97	5.609.204.854,91	6.337.442.107,30	7.659.084.493,03	8.809.055.343,23	8.003.277.323,63	50.234.656.716,53		
% DOS GASTOS COM SEGURIDADE SOCIAL SOBRE A DESPESA TOTAL DO ESTADO	21%	21%	20%	20%	21%	20%	20%	20%	20%		

Fonte: Elaboração própria a partir do SIG-MT



Os valores acima demonstram que o Estado reduziu o financiamento para a política de assistência social em - 22%. Entretanto, houve aumento para a previdência social em 99% e para a saúde em 113%. Sobre o montante total das três políticas, a despesa com menor representatividade na despesa total do Estado fica com assistência social (apenas 0,73%), a previdência social representa 52% dos recursos liquidados e a saúde representa 46%. Sobre o total da despesa liquidada com todas as funções pelo Estado, um dado interessante é que mantêm-se constante entre 20% e 21% os recursos liquidados para as três políticas sociais em todo o período analisado.

A aprovação da Lei Complementar nº 254/ 2006, que dispõe sobre a criação e organização do Fundo Previdenciário do Estado de Mato Grosso, trouxe impactos para os recursos liquidados na função da previdência social, já que essa lei tem a finalidade de administrar e prover recursos para o pagamento dos benefícios provenientes de transferência para a inatividade, aposentadoria e pensões dos servidores públicos civis e dos militares do Estado.

A partir de 2000, com a Emenda Constitucional n. 29, houve avanços em relação à definição das obrigações e competências sobre o financiamento do SUS. Foi estabelecida a vinculação de alguns tributos que devem compor o montante da receita que irá para a saúde. Porém, essa vinculação em relação a alguns tributos para a saúde ocorreu apenas nas esferas estadual e municipal. Para a União ficou estabelecido que fosse a partir do valor executado em 1999, acrescido 5%, e para os demais anos o valor apurado no ano anterior mais a variação nominal do PIB.

Para os Estado e Municípios as regras são diferentes. Cabe aos municípios a aplicação de, no mínimo, 15% sobre a receita líquida de impostos e aos Estados o mínimo de 12% sobre a receita líquida de Imposto, conforme demonstrado em tabela abaixo.

Mesmo considerando os avanços vindos a partir da EC 29/2000, a demora que ocorreu para sua regulamentação deixou vazios sobre o que compunha a receita e o que podia ser considerado como gastos com saúde, deixando a cargo de cada gestor a definição e a decisão sobre essas dúvidas. Esses vazios possibilitaram interpretações confusas. Um exemplo ocorreu sobre o Imposto de Renda Retido na Fonte pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, em que o próprio Executivo, em 2003, questionou que o Imposto de Renda Retido na Fonte era apenas uma escrituração contábil e não



uma receita. O Tribunal de Contas concordou com o questionamento realizado e elaborou um Acórdão retirando da composição da receita da Secretaria de Estado de Saúde e também da Educação o Imposto de Renda Retida na Fonte, causando uma redução de aproximadamente R\$ 35 milhões ao ano para ambas secretarias a partir de 2003.

Isso demonstra bem a fragilidade da Emenda Constitucional n. 29 em virtude da lentidão na sua regulamentação. O Estado de Mato Grosso apresenta dois percentuais de cumprimento da Emenda. Um está no Balanço Geral do Estado e é aceito pelo Tribunal de Contas, o outro é gerado pelo Sistema Informação Orçamento Público em Saúde – SIOPS, que considera entre outros tributos o Imposto de Renda Retido na Fonte na composição da receita o que não acontece no Balanço do Estado.

No caso do Brasil o que se tem visto, desde a implantação do SUS, é que nessa correlação de forças entre política social e política econômica, a primeira tem perdido constantemente, enfraquecendo a formação de uma rede de proteção social universal, equânime e integral, nem em seu mínimo de cobertura (GRIGIO, 2009).

4. CONCLUSÃO

Foram poucas as políticas implantadas no Brasil para que de fato tivéssemos um Estado de Bem-Estar Social e, mesmo diante de uma possibilidade real, com a Constituição Federal de 1988, o neoliberalismo com suas políticas antissociais, destroem essa oportunidade.

Nos valores apresentados na tabela é nítido que o Estado de Mato Grosso não apresentou avanços no financiamento da seguridade social. No Estado é quase que constante os percentuais liquidados pelas três políticas durante o período de 2003 a 2010, inclusive com redução para a área da assistência social.

O mesmo aconteceu com o SUS, apesar do acréscimo de recursos alocados a partir da Emenda Constitucional n. 29/00, o Estado de Mato Grosso aplicou o mínimo determinado seguindo a metodologia do Balanço Geral do Estado. A Emenda Constitucional determina o *mínimo*, e o Estado aí permaneceu.



Se analisarmos o cumprimento da Emenda Constitucional n. 29 pelo SIOPS, nem o mínimo estabelecido foi cumprido pelo Estado, demonstrando assim qual política social é aplicada pelo mesmo ou o quanto essa população está (des) protegida.

Por ser a política social no Brasil que tem mais fortemente a questão da participação popular na sua constituição e legislação, uma estratégia para buscar maiores recursos para saúde é a ampliação de instrumentos e metodologias que façam com que essa participação social aconteça desde o estabelecimento das prioridades, passando pela alocação dos recursos e sua execução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo. Brasília: UNB, Programa de pós-graduação em Política Social. Departamento de Serviço Social, 2004.

BOSCHETT, Ivanete. Seguridade social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdência social no Brasil. Brasília: Letras Livres: Editora UnB. 2006, p. 320.

BRASIL. Ministério da Saúde; Conheça mais sobre o SUS mais Que uma conquista, um patrimônio do povo brasileiro. Brasília: 2008.

GRIGIO, Maycon Rogério. Políticas econômicas e política de saúde no Brasil de 1979 a 2008. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina social. 2009.

GRUPPI, Luciano. Tudo Começou com Maquiavel. tradução de Dario Canali – 15 ed. – Porto Alegre: L&PM 1998. 114p.

LOWY, MICHAEL. Método dialético e teoria política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 254/ 2006, que dispõe sobre a criação e organização do Fundo Previdenciário do Estado de Mato Grosso. Cuiabá, 2006.



MARX, KARL. A Ideologia Alemã. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

_____. Miséria da Filosofia. São Paulo: Editora Martin Claret, 2007.

_____. O Método em Marx. Aula proferida na Universidade Federal de Pernambuco. Pernambuco, 2002.

SILVA, WALTER FRANCO L. DA. Macroambiente e Cenários Econômicos . Editora Curitiba: Brasil S.A, 2008.

TEIXERA, MARY JANE DE OLIVEIRA. A Política Nacional de Saúde na contemporaneidade: as fundações estatais de direito privado como estratégia de direcionamento do fundo público. Tese (Doutorado) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.