













cientes para garantir o efetivo direito do acesso de todos aos serviços de saúde.

Falo a respeito do tema por experiência vivida. Como ministro, coube-me a iniciativa, por decreto, de criar o SUDS, posteriormente SUS. O “D” que acabou retirado da sigla queria dizer “descentralizado” (uma obsessão pessoal minha, a descentralização). A ênfase era a transferência de recursos da previdência para as prefeituras e estados, entidades públicas que estão em contato direto com as pessoas e em muito melhor condição para prestar serviços de saúde à população do que as instâncias de um remoto poder central enfiado nos ermos de Brasília. O SUDS tinha seu órgão central no INAMPS, integrante da estrutura do Ministério da Previdência.

O SUDS era composto, verticalmente, pelas secretarias de saúde dos estados e das prefeituras, a partir de uma visão sistêmica da estrutura dos serviços públicos de saúde, com níveis distintos de complexidade. Este modelo gerava em cada degrau da cadeia uma relação orgânica de referência e contrarreferência, visando à implantação de um conjunto harmônico e independente, com ações de saúde construídas sempre de baixo para cima. Em sua concepção integradora, o sistema operava com receitas da contribuição social (naquele tempo as do Ministério da Previdência eram apenas as provenientes da contribuição sobre folha) e da União (dos ministérios da Saúde e da Educação). Havia também outras receitas da competência fiscal dos estados e dos municípios, em um sistema praticamente de caixa única. Esta estrutura nos permitiu assegurar, desde 1987, acesso universal à saúde, antes mesmo do mandamento constitucional incorporar este direito, sem considerar, para efeito de atendimento, a condição do assistido ser ou não ser contribuinte da previdência.

Não se tratava de mera transferência de recursos para atendimento de gastos com a saúde,

pelos estados e municípios com base numa mera relação entre um valor básico e a população a ser atendida, mas de gastos vinculados aos serviços a serem prestados, devidamente especificados e quantificados.

O planejamento começava nos municípios e envolvia, gradualmente, as secretarias estaduais de Saúde, os ministérios da Saúde e da Educação. Cada um desses agentes assumia obrigações próprias, inclusive de natureza financeira, com metas e objetivos quantificados – uma nova concepção de federalismo, fundado na cooperação e não no antagonismo, instrumentalizado por contrato formal as relações entre as partes. A integração foi tão profunda, do ponto de vista estrutural, que os secretários estaduais de Saúde, com raras exceções, passaram a acumular as suas funções com as de superintendente do Inamps no estado.

Se o respeito aos direitos sociais garantidos pela Constituição – com fontes próprias de financiamento e vinculado ao cumprimento do direito ao pleno emprego, também uma garantia constitucional – houvesse sido objeto de políticas públicas prioritárias, teria ocorrido, sem dúvida, nestes mais de vinte anos, uma transformação radical na estrutura social brasileira. O Brasil já teria eliminado, há muito tempo, a chaga da pobreza que segue um anátema da nossa sociedade.

O SUS ainda não opera com a eficiência com que foi concebido, sobretudo por que parcela significativa da receita da contribuição social não foi destinada à garantia do direito universal à saúde, convertidos os ministros da Saúde em demandantes sistemáticos de recursos junto à chamada área econômica para garantir o acesso à saúde a todos os brasileiros. Mesmo assim, embora algumas questões estratégicas ainda não tenham sido resolvidas, especialmente com relação à remuneração dos profissionais da saúde,

a cobertura do sistema público de saúde é, em nossos dias, muito mais ampla que antes de a Constituição ter convertido o acesso à saúde em direito inalienável da cidadania.

Mas foi com relação aos direitos garantidos aos grupos sociais mais desprotegidos, entre estes os trabalhadores rurais, que a concepção da seguridade social revelou toda sua importância social. Uma prova concreta são os programas de amparo aos portadores de deficiência física ou mental para os quais, comprovada a impossibilidade de autossustentar-se, foi garantida uma renda de sobrevivência no valor de um salário mínimo. Proteção, posteriormente, completada por lei que obriga as empresas, com um determinado efetivo de trabalhadores, não importa a natureza da sua atividade, a admitir um número de deficientes proporcional à respectiva força de trabalho, em funções compatíveis com as condições de cada deficiente.

**D**a mesma maneira, em proteção aos idosos, a Carta de 88 instituiu uma renda mensal vitalícia no valor de um salário mínimo. Ela foi criada com o objetivo de atender, em caráter assistencial, brasileiros que, aos 70 anos de idade, não tendo sido jamais contribuintes da Previdência Social, não dispunham de condições de sobrevivência. Essa renda assistencial hoje atende pelo nome de Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esses são, sem dúvida, dois exemplos concretos dos benefícios sociais proporcionados a milhares de famílias pela seguridade social. Ao lado da equiparação do trabalhador rural ao urbano para efeito do piso da aposentadoria, promoveram a incorporação de outros milhares de brasileiros ao mercado de consumo graças aos benefícios que recebem da seguridade social.

Esses benefícios – financiados pelas contribuições sociais criadas no capítulo da seguridade social e destinados a atender, com exclusividade, seus programas de inclusão social – revolucionaram a situação crítica dos idosos, dos deficientes físicos e dos trabalhadores rurais no país, retirando da miséria e da indigência cerca de 80% dos idosos. Para medir o grau de importância do BPC, no exercício fiscal de 2008, a seguridade social desembolsou para atender aos idosos mais de R\$ 15 bilhões, cifra expressivamente superior aos R\$ 10 bilhões gastos com o Bolsa-Família. Para este ano, a previsão é de um gasto de R\$ 18 bilhões com o pagamento dos BPC, contra uma despesa de R\$ 12 bilhões com o Bolsa-Família.

Não obstante esses resultados, nesses mais de 20 anos, o sistema de seguridade social esteve sempre, sob ameaça. Não sobreviveu com a abrangência imaginada pelos seus formuladores, certamente porque parcela significativa dos seus recursos cativos foi subtraída do destino fixado no texto Constitucional. Poderia ter sido pior. Várias tentativas para eliminar o salário mínimo como base para cálculo da aposentadoria foram rechaçadas. Como, da mesma maneira, foram contidas inúmeras outras para redução do valor da renda mensal vitalícia e dos benefícios devidos aos deficientes físicos.

Os exemplos apresentados bastam para demonstrar que há progressos notáveis na redução do nível de desigualdade na sociedade brasileira. Estou convencido – diante das evidências de que procurei, muito superficialmente, trazer à luz – de que a seguridade social, mesmo com suas receitas diminuídas em nome do superávit primário exigência dos mercados, foi fundamental neste processo de integração social e espacial ocorrida desde 2002. Um fator fundamental foi a corajosa política da elevação sistemática do salário mínimo real, decisiva para que os valores “per capita” dos

## O MERCADO DE CONSUMO DE BENS SALÁRIOS, DE BAIXO PREÇO UNITÁRIO, PRODUZIU UM VERDADEIRO MERCADO DE MASSA À DISPOSIÇÃO DO SETOR PRODUTIVO DO PAÍS

benefícios previdenciários e assistenciais no âmbito da seguridade social aumentassem a renda disponível dos seus titulares.

**O** uso mesmo dizer que, entre os fatores da expansão do consumo das classes de renda mais baixa no Brasil – um fenômeno recente na nossa história – e que se converteu em instrumento essencial para amenizar, para surpresa de muitos, os efeitos da crise global sobre o desempenho da economia brasileira, deve-se dar evidente destaque aos efeitos distributivos dos programas de responsabilidade da seguridade social. Eles operaram, institucionalmente, vultosas transferências de renda para os estratos sociais mais pobres da sociedade brasileira, resultando em vigoroso crescimento na capacidade de compra dos estratos sociais de renda mais reduzida. O mercado de consumo de bens salários, de baixo preço unitário, produziu um verdadeiro mercado de massa à disposição do setor produtivo do país. Tudo numa clara demonstração de que uma política de distribuição

de renda e de aumento dos salários e emprego é capaz de gerar um mercado interno para o capitalismo brasileiro que lhe assegurará escala e lucratividade.

Este curso redentor das políticas públicas institucionais, de inspiração social, só foi possível pela vinculação, ainda que parcial, das contribuições sociais criadas pela constituição de 88 aos programas instituídos no capítulo da seguridade social visando a corrigir as anomalias sociais que maculam a sociedade brasileira. Os pregoeiros da contenção a qualquer custo do gasto social e da implantação do estado mínimo tentaram, nestes 20 anos, desmontar o capítulo da seguridade social, seja com relação à extensão e à abrangência dos seus programas sociais, seja com respeito ao próprio sistema previdenciário. Este continua, até os dias de hoje, apresentado como estruturalmente inviável, como defendem os que pretendem instituir, entre nós, o regime de poupança individual, de corte chileno, sob administração privada em substituição ao sistema previdenciário público, sob regime de caixa. Este sistema é base da estrutura criada para proteger os trabalhadores brasileiros que, em sua



suas prioridades, transferir recursos para pagar os aposentados. Sua preferência, ao contrário, foi sempre se apropriar das receitas da seguridade social para aumentar o superávit primário. Pois o objetivo único e obsessivo das autoridades monetárias é com o equilíbrio das contas públicas. A Fazenda tem, assim, o dever de arrecadar o máximo e gastar o mínimo possível, cultura que condenará à destruição a previdência pública. Tudo isto sem o menor impacto sobre a pretendida formalização do mercado de trabalho, inibida pelos encargos sobre a folha. Mesmo porque a esmagadora maioria das pequenas empresas – as principais geradoras de emprego no país – está no regime fiscal do simples e não recolhem para a previdência sobre o valor da folha.

A PEC 233 é um risco real que paira sobre o futuro da seguridade social, ameaçando a continuidade dos programas em marcha e que produziram, como sumariamente demonstrado, resultados extraordinários. Para referência, é saliente verificar o comportamento do índice de Gini, que mede a desigualdade social dos países. No Brasil, a partir de 2002, verificou-se queda espetacular neste índice, superior à que ocorrera na Europa no pós-Guerra. Na ocasião, diante da ameaça do expansionismo soviético e da prática de uma política social-democrata que conjugou, por longos anos, crescimento econômico e justiça social, o índice de Gini também caiu espetacularmente, mas abaixo do desempenho brasileiro, um exemplo irrefutável do sucesso dos programas da seguridade social.

É um paradoxo assim que, no momento mesmo em que a seguridade social começa a dar conta do nefasto do legado de injustiça social acumulada, sua existência mesma esteja sob ameaça. Sobretudo, quando o país tem um presiden-

te da República entranhamente comprometido com a eliminação da miséria do solo brasileiro, cujo governo elegeu como sua prioridade absoluta superar as limitações materiais que atinge, ainda, parcela considerável da população mais pobre do país.

**N**ão acredito que o presidente – um homem que carrega na alma e na própria carne a experiência existencial de pobreza – empenhado, como nenhum outro, em promover avanços sociais que transformem a paisagem social do país – leve adiante a votação do PEC 233. Se aprovada, a emenda se constituirá na desmontagem do instrumento mais poderoso de transformação social construída pelo país no enfrentamento da questão social. Instrumento este que começa a produzir resultados concretos, quantificáveis e incontestáveis – a queda do índice de Gini, medida universalmente respeitada, se constitui na prova mais cabal e animadora.

Proponho, em consequência, em um gesto de absoluta confiança no presidente da República e em seu alinhamento de uma vida com a questão social, um apelo para que reconsidere a reforma tributária contida na PEC 233 e poupe do extermínio as contribuições sociais criadas na Constituição vigente. A seguridade social é ponto de partida fundamental para o êxito da política do governo de incorporar à sociedade como cidadãos integrados uma considerável massa de brasileiros que estão se convertendo, de verdade, em cidadãos integrados.

**rhamadv@bighost.com.br**

O articulista é sócio do escritório R.H. Almeida Magalhães Advogados