

Vieira, Fabiola Sulpino; Natalino, Marco Antonio Carvalho

Working Paper

A seguridade social na produção legislativa Brasileira do pós-1988: Formalismo fiscalorçamentário e ausência de integração das políticas setoriais

Texto para Discussão, No. 2887

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Vieira, Fabiola Sulpino; Natalino, Marco Antonio Carvalho (2023) : A seguridade social na produção legislativa Brasileira do pós-1988: Formalismo fiscalorçamentário e ausência de integração das políticas setoriais, Texto para Discussão, No. 2887, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2887-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285009>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2887

**A SEGURIDADE SOCIAL NA
PRODUÇÃO LEGISLATIVA
BRASILEIRA DO PÓS-1988:
FORMALISMO FISCAL-
ORÇAMENTÁRIO E AUSÊNCIA DE
INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS
SETORIAIS**

**FABIOLA SULPINO VIEIRA
MARCO ANTÔNIO CARVALHO NATALINO**

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

**A SEGURIDADE SOCIAL NA PRODUÇÃO
LEGISLATIVA BRASILEIRA DO PÓS-1988:
FORMALISMO FISCAL-ORÇAMENTÁRIO
E AUSÊNCIA DE INTEGRAÇÃO DAS
POLÍTICAS SETORIAIS**

FABIOLA SULPINO VIEIRA¹

MARCO ANTÔNIO CARVALHO NATALINO²

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail:* <fabiola.vieira@ipea.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Disoc/Ipea. *E-mail:* <marco.natalino@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Vieira, Fabiola Sulpino

A Seguridade social na produção legislativa brasileira do pós-1988 : formalismo fiscal-orçamentário e ausência de integração das políticas setoriais / Fabiola Sulpino Vieira, Marco Antônio Carvalho Natalino – Brasília: IPEA, 2023.

52 p. : il. – (Texto para Discussão ; 2887).

Inclui Bibliografia.

1. Seguridade social. 2. Política pública. 3. Legislação. 4. Governo federal. 5. Brasil. I. Natalino, Marco Antônio Carvalho. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 368.4

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Referência bibliográfica:

VIEIRA Fabiola Sulpino; NATALINO, Marco Antônio Carvalho. **A Seguridade social na produção legislativa brasileira do pós-1988** : formalismo fiscal-orçamentário e ausência de integração das políticas setoriais. Brasília : Ipea, junho, 2023. 52 p. (Texto para Discussão, 2887). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2887-port>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I31.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 MÉTODOS	9
3 RESULTADOS.....	13
3.1 Análise de frequência de temas	14
3.2 Análise de frequência de palavras.....	18
3.3 Análise de similitude	22
3.4 Análise de correspondência e classes temáticas	23
4 DISCUSSÃO.....	25
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
REFERÊNCIAS	39
APÊNDICE A	44
APÊNDICE B.....	50

SINOPSE

Este texto tem por objetivo contribuir para o debate sobre a seguridade social no Brasil por meio de um estudo focado na atuação normativa do Estado sobre o assunto. Realizou-se uma análise de conteúdo da produção legislativa em âmbito federal, considerando o grande tema seguridade social como universo de análise, os textos de normas federais (emendas constitucionais, leis, medidas provisórias, decretos presidenciais e decretos legislativos) como unidades de análise e o período compreendido entre outubro de 1988 e setembro de 2022 como recorte temporal. O *software* Iramuteq foi utilizado no suporte à análise textual, incluindo estatísticas descritivas de expressões mais frequentes, análise de similitude, análise fatorial de correspondência e classificação hierárquica descendente (método Reinert). Verificou-se que o assunto mais frequentemente tratado nessa produção legislativa foi a execução do orçamento da seguridade social (OSS), seguido pelo seu financiamento e/ou tributação. Definimos essa proeminência como formalismo fiscal-orçamentário e discutimos algumas de suas consequências. Nenhum destaque foi dado às áreas de política que constituem a seguridade social (saúde, assistência social e previdência social) nessas publicações. Quando elas aparecem, são quase sempre tratadas de forma estanque, não sendo objeto de uma ação legislativa conjunta que as trate de forma integrada como política pública. Assim, a conclusão deste trabalho é de que a seguridade social não foi reconhecida como um tema de política pública na ação legislativa federal no período analisado.

Palavras-chave: seguridade social; política pública; legislação; governo federal; Brasil.

ABSTRACT

The study aims to contribute to the debate on social welfare in Brazil through an analysis focused on the normative action of the State on the subject from October 1988 until September 2022. October 1988 marks the date when a new, democratic constitution was enacted, which defined social assistance, social security and health care as interconnected social rights of citizenship under the umbrella term *social welfare*. We carried out a content analysis of the legal production at the federal level, considering the general theme social welfare as the universe of analysis and each piece of federal legislation (constitutional amendments, laws, provisional laws, presidential decrees and legislative decrees) as units of analysis. The software Iramuteq was used to perform some of the content analysis, including descriptive statistics of frequent expressions, similitude analysis, correspondence factor analysis and descendant hierarchical classification (Reinert method). The most frequently addressed subject in this legislative production was the execution of the Social Welfare Budget (OSS), followed by its financing and/or taxation. We define this prominence of budgetary concerns as “fiscal-budgetary formalism” and discuss its consequences. On the other hand, no prominence was given to the policy areas that constitute social welfare. When they do appear in laws, decrees and similar documents, they are usually themed as completely separate topics, not being the object of a joint legislative action that treats them in an integrated way as public policy. Thus, the conclusion of this work is that social welfare has not been recognized as an issue of public policy in the federal legislative action in the analyzed period.

Keywords: social welfare; public policy; legislation; Federal Government; Brazil.

1 INTRODUÇÃO

Passadas mais de três décadas da promulgação da Constituição Federal (Brasil, 1988), muitos dos direitos de cidadania nela proclamados seguem, na prática, carentes de efetivação. No caso da seguridade social, este texto argumenta que, com exceção feita ao tema do orçamento da seguridade social (OSS), a atuação dos poderes Legislativo e Executivo segue pautada pela baixa relevância da seguridade como um objeto de atenção em si. Ancoramos empiricamente tal argumento por meio da análise de conteúdo do conjunto de leis e decretos sobre a seguridade social promulgados no período pós-publicação da Constituição até a data-limite de setembro de 2022. Via de regra, são as suas partes constitutivas – o “tripé” formado por saúde, assistência social e previdência social – que, em maior ou menor grau, recebem atenção na agenda pública. Resulta disso um estado de coisas em que a seguridade social é gerida de forma fragmentada, com suas três áreas setoriais organizando-se como políticas públicas muito pouco integradas entre si. Tal fragmentação é particularmente notável quando consideramos que o texto constitucional proclama exatamente o contrário, a dizer, que “a seguridade social compreende um *conjunto integrado* de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988, art. 194, grifo nosso).

A seguridade social representa, conceitualmente, um subconjunto das políticas de proteção social que visam mitigar os efeitos de determinado rol de riscos e/ou infortúnios que acometem os indivíduos, sejam esses riscos considerados inerentes à condição humana ou resultados contingentes do modo de organização da vida econômica e social. As doenças, a incapacidade permanente ou temporária para o trabalho, o desemprego, a ausência de renda necessária à subsistência alimentar e uma série de outros riscos são cobertos pelas políticas de proteção social. Como a pandemia de covid-19 deixou claro, tais políticas são interdependentes; afinal, os problemas de saúde pública não podem ser apartados das desigualdades sociais. As falhas de cobertura das políticas de garantia de renda se revelaram, de forma explícita, como um problema sanitário. De fato, o vínculo entre as três políticas é profundo, e a abordagem setorial estanque de cada uma das áreas deixa em aberto as “interfaces, complementaridades e impactos cruzados” (Jaccoud, 2022, p. 1) entre elas.

A seguridade social, constitucionalmente, se refere a um conjunto de direitos sociais, e sua promulgação instaura uma descontinuidade importante para com o legado de proteção social no Brasil. Esse legado é marcado pela regulação do acesso à cidadania social via participação no mercado de trabalho. A “cidadania regulada”, objeto da análise original de Santos (1987), garantia à parcela da população que era assalariada e com emprego formal proteção previdenciária e de saúde via seguro social contributivo.

Aos excluídos do sistema, relegava-se a “cidadania invertida” (Fleury, 1985, p. 401), em que a relação do Estado com o cidadão era marcada pela ausência do reconhecimento do direito à proteção social, isto é, pela ausência de reconhecimento da responsabilidade do Estado em ofertar proteção social. A prestação de auxílio não contributivo, nesse caso, reproduz o modelo caritativo-tutelatório, que se caracteriza pela realização de ações pontuais, voluntárias, ofertadas sem regularidade e compreendidas como “benesse” ou “favor”. Dado esse legado, compreende-se a magnitude da ruptura proclamada constitucionalmente. Em oposição ao passado de proteção social corporativista e excludente, a seguridade social toma por objetivo constitucional primeiro o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento (Brasil, 1988, art. 194, parágrafo único).

Dito de outra forma, a seguridade social se refere a um conjunto de responsabilidades do Estado em termos de políticas públicas. Trata-se de compromissos assumidos como parte do contrato social, ou contrato de cidadania social, de direitos e deveres. Ela deve ser entendida como um conjunto de políticas intimamente relacionadas, que constituem um sistema de proteção social coeso e universal. Pondera-se, entretanto, que a seguridade social tendeu, desde 1988, a ser encarada como três conjuntos de políticas relativamente apartadas.

Tal diagnóstico, de que há uma contradição entre a seguridade social como conjunto integrado de políticas proclamado constitucionalmente e como realidade fragmentada de atuação das suas três áreas, é comum à literatura sobre o tema. Para Sposati (2018), o “descaminho” da seguridade social no pós-1988 faz com que sua gestão seja fragmentada, inarticulada, não unitária e até mesmo “acéfala”, visto que inexistente institucionalidade específica capaz de servir como mecanismo articulador do seu tripé. Para Jaccoud (2022, p. 1), por sua vez, “a seguridade social no Brasil ainda é predominantemente abordada sob a perspectiva setorial das políticas que a integram”.

Considerando esse diagnóstico geral, este texto tem por objetivo contribuir para o debate por meio de uma análise focada na atuação normativa do Estado sobre o tema da seguridade social. A análise aqui empreendida se insere em um grupo mais amplo de estudos que, no conjunto, constituem um programa de pesquisa em seguridade social desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Esse programa inclui um forte componente de seleção e compilação de indicadores nas áreas de saúde, assistência social e previdência social, denominado *beneficiômetro da seguridade social*, que tem entre os seus propósitos evidenciar os benefícios garantidos à população pelo Estado nessa área. Inclui, ainda, um componente de análise teórico-conceitual sobre a seguridade social, com foco nas interdependências entre suas três áreas constitutivas.

Retomando o nexos entre direito social e responsabilidade estatal, e a distinção entre proclamação e efetivação, a matriz de análise de indicadores em direitos humanos proposta por Malhotra e Fasel (2005) fornece uma referência conceitual que permite esclarecer e especificar os objetivos desta pesquisa. Os autores propõem distinguir entre três tipos de indicadores: estruturais, de compromisso e de resultado. Os indicadores estruturais se referem ao compromisso legal e institucional do Estado na promoção de determinado direito humano – direito à proteção social, no caso em tela.¹ Eles dependem, para sua efetivação, de ações do Estado, ações estas que compõem indicadores de processo. Tais indicadores buscam captar o esforço empreendido para efetivar aquele direito, incluindo a dotação de recursos financeiros, organizacionais (alocação de responsabilidades a agências administrativas, tais como ministérios, departamentos, institutos), humanos (pessoal), materiais etc. Sendo assim, indicadores de compromisso se referem necessariamente a normas (leis); contudo, indicadores de esforço podem, também, ser normas subordinadas aos compromissos (por exemplo, normas para criação de um departamento, definição do valor e/ou dos critérios de elegibilidade a certo benefício social, alocação de verbas para compra de determinado insumo, instituição de uma política nacional sobre determinado assunto/compromisso/responsabilidade etc.). Por fim, os indicadores de resultado medem o desempenho na garantia de determinado direito. Os indicadores de resultado são aquilo que normalmente se denomina como indicadores sociais sem maior qualificação, por exemplo, mortalidade infantil, expectativa de vida, renda *per capita*, proporção de pessoas em situação de pobreza, índices de desigualdade, entre outros.

Nesse quadro analítico, a ação legislativa constitui indicador de esforço que é especialmente importante para o caso da seguridade social. Isso se dá por razões que já foram aludidas. A construção da seguridade social como um campo integrado de atuação do Estado, que se organiza como um sistema de proteção social coeso, implica a descontinuidade para com o modelo anterior. Mais especificamente, o modo de atuação do Estado brasileiro pré-1988 baseava-se em uma organização das políticas de saúde, assistência e previdência fundamentalmente distinta em seus princípios, visto que a universalidade da proteção social não se colocava como um compromisso, isto é, não era considerada uma responsabilidade do Estado ofertar tal proteção a todos. Logo, a adequação do modo de atuação do Estado aos compromissos assumidos constitucionalmente implica a formulação de novas normativas, bem como a reformulação de normas antigas.

1. Direito esse, note-se, que é expresso também na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, em particular nos seus arts. 22 e 25. Assim, o texto constitucional brasileiro é, em si, um indicador do compromisso do Estado brasileiro em garantir esse conjunto de direitos à sua população.

Este texto para discussão está dividido em cinco partes, incluindo esta introdução. A segunda parte descreve os métodos e procedimentos de análise do material de pesquisa. A terceira parte apresenta os resultados da investigação, enquanto a quarta discute tais resultados. Por fim, na quinta parte, tecem-se algumas considerações finais à guisa de conclusão.

2 MÉTODOS

Considerando o grande tema seguridade social como universo de análise, os textos de normas federais (emendas constitucionais, leis, medidas provisórias, decretos presidenciais e decretos legislativos) como unidades de análise e o período compreendido entre outubro de 1988 e setembro de 2022 como recorte temporal, formulamos quatro questões principais, apresentadas a seguir.

- 1) Quais assuntos foram mais frequentemente tratados?
- 2) Qual o destaque dado a cada uma de suas três partes constitutivas (saúde, assistência, previdência)?
- 3) Em que medida essas três partes são objeto conjunto de uma mesma ação legislativa, ou aparecem de formas estanques?
- 4) Qual o grau de proeminência assumida pelo aspecto orçamentário dentro da atividade legislativa sobre seguridade social?

A principal hipótese do trabalho é a de que o aspecto orçamentário foi amplamente dominante na produção legislativa que se refere à seguridade social no pós-1988. De forma subsidiária à hipótese principal, trabalhou-se com a segunda hipótese, segundo a qual a alocação de créditos suplementares² do orçamento da seguridade social para políticas específicas é responsável por parcela significativa da ação legislativa. A confirmar-se a hipótese principal, tem-se que, analiticamente, a seguridade social é pouco reconhecida como um tema em si da ação legislativa no pós-1988, exceto naquilo que a institucionalidade legada pela Constituição exige (o OSS). A terceira hipótese é que, mesmo em um grupo restrito de normas não orçamentárias, as três partes constitutivas da seguridade social surgem de forma estanque, isto é, não integrada. Se confirmada, a terceira hipótese reforçaria a conclusão de que a seguridade social segue pouco reconhecida como um tema em si da ação legislativa.

2. Um crédito suplementar é um crédito adicional destinado a reforço de dotação orçamentária, autorizado por lei. Disponível em: <<https://bit.ly/3JbQarQ>>.

O material básico da pesquisa é composto por duas bases de dados textuais construídas especificamente para este estudo, sendo a primeira formada por leis, emendas e medidas provisórias, e a segunda, por decretos presidenciais e legislativos. Em ambos os casos, as bases compilam normas federais sobre seguridade correspondentes ao período de análise (6 de outubro de 1988 a 5 de setembro de 2022).³ A seleção do *corpus* de normas baseou-se na busca pela expressão-chave *seguridade social* nas plataformas Normas⁴ e LexML.⁵

Sobre as fontes de informação, nota-se que ambos os sítios eletrônicos são iniciativas do Congresso Nacional e compartilham informações e *links* entre si, formando o que podemos considerar como um ecossistema virtual integrado de normas jurídicas. O portal Normas é uma iniciativa do Congresso Nacional que, por meio de ferramenta de busca, permite a consulta a medidas provisórias, leis ordinárias, leis complementares e decretos-lei publicados desde 1889 até o presente. Além do conteúdo completo da norma, ele contém a data de promulgação e a ementa. O portal LexML, por sua vez, não contém os conteúdos das normas, apenas as ementas e datas. Em contrapartida, além das normas captadas pelo portal Normas, ele contém o conjunto dos decretos presidenciais e legislativos, além de uma miríade de outras normativas federais, estaduais e municipais.

Para esta pesquisa, com o material daquelas fontes de informações, foram preparadas duas bases de dados textuais. A primeira base, denominada *leis*, incluiu emendas constitucionais, medidas provisórias, leis ordinárias e leis complementares, sendo composta de 1.058 documentos com a íntegra da norma, organizados em uma planilha contendo, além do conteúdo, a ementa, a data de promulgação e o tipo de norma. A segunda base, denominada *decretos*, é composta por 1.116 documentos com a ementa, a data de promulgação e o tipo de norma. A base decretos foi extraída do portal LexML, por meio de *web scraping*.⁶ A base leis foi extraída do portal Normas, com o auxílio de um assistente de pesquisa e de *web scraping* realizado pela equipe do IpeaJus da Assessoria Técnica (Astec).⁷ A tabela 1 apresenta o universo analisado, por tipo de norma.

3. O período de análise abrange desde o dia imediatamente posterior ao da promulgação da Constituição (6 de outubro de 1988) até o dia de publicação da última lei disponível nas bases consultadas (Lei nº 14.441/2022).

4. Disponível em: <<https://bit.ly/42vu3mG>>.

5. Disponível em: <<https://bit.ly/3AYgAlv>>.

6. A *web scraping*, em português *raspagem de dados*, é uma técnica de extração automática de dados de páginas públicas da internet.

7. O método para realização da raspagem de dados da internet foi desenvolvido no âmbito do projeto IpeaJus, coordenado pela Astec da presidência do Ipea. Gostaríamos de agradecer a Jefferson Silva dos Anjos e Alexandre Samy de Castro a aplicação desse método às páginas mencionadas, ajudando, assim, na elaboração das bases de dados deste estudo. Agradecemos também a Raimundo da Rocha a intermediação da nossa solicitação de apoio para construção da base de dados do estudo com a equipe da Astec.

TABELA 1

Normas federais referentes à seguridade social por tipo de norma (out. 1988-set. 2022)

Base leis	
Emenda constitucional	1
Leis complementares	4
Leis ordinárias	686
Medidas provisórias	367
Subtotal	1.058
Base decretos	
Decretos presidenciais	1.107
Decretos legislativos	9
Subtotal	1.116
Total	2.174

Fontes: LexML (disponível em: <<https://bit.ly/3AYgAlv>>) e Normas (disponível em: <<https://bit.ly/42vu3mG>>).

Elaboração dos autores.

Sobre o tratamento das informações, uma vez organizadas as bases, os textos a serem analisados foram editados, mantendo-se um registro das edições realizadas. A edição dos textos é um componente fundamental e necessário da análise textual, com auxílio do *software* Iramuteq (Camargo e Justo, 2013), análise essa que será discutida a seguir. No processo de edição, as ações mais frequentes foram as que incluem as seguintes variações:

- a junção das palavras *seguridade social* em uma expressão única (“seguridade_social”);
- a troca do termo R\$ por “Reais_moeda”;
- a padronização de termos e siglas muito frequentes, como Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Serviço Público (PIS/Pasep) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
- a exclusão dos nomes nas assinaturas dos documentos;
- a exclusão de datas e números em geral;

- a edição do dicionário para que termos jurídicos muito comuns, mas de pouca relevância para a pesquisa (lei, decreto, artigo, parágrafo, inciso e *caput*), fossem considerados como expressões suplementares, em vez de expressões ativas; e
- a exclusão dos anexos das leis, via de regra compostos por tabelas com informações numéricas de nível gerencial-administrativo, pouco relevantes aos objetivos da pesquisa.⁸

Como resultado, obtiveram-se duas bases contendo, para cada norma, um identificador único,⁹ sua data de promulgação – informação que foi, para fins de análise, classificada com referência ao mandato presidencial vigente à época¹⁰ –, o tipo de norma (lei complementar, emenda, decreto presidencial etc.) e a ementa. Para a base leis tem-se, também, o conteúdo completo da legislação.

Sobre o método em si, adotou-se primordialmente a análise de conteúdo, que pode ser definida como o conjunto de técnicas e procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo de mensagens que permitem inferir conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens (Bardin, 2021, p. 44). Todas as 2.174 normas do *corpus* foram, no primeiro momento, analisadas manualmente, com o intuito de classificá-las quanto ao seu conteúdo geral. Embora o exercício pareça, à primeira vista, bastante exaustivo, a relativa padronização dos textos legais e a limitada variação nas temáticas abordadas no material analisado (conforme será melhor apresentado nas próximas seções) aceleraram a realização da atividade. O resultado dessa primeira fase de análise foi a inclusão, nas bases de dados, de uma variável adicional referente ao tema abordado em cada uma das normas.

A segunda fase da análise de conteúdo foi realizada com o auxílio do *software* Iramuteq. Trata-se de uma interface gráfica em linguagem R que realiza análise de dados textuais do tipo *Alceste*, acrônimo em francês que significa *análise lexical por contexto de um conjunto de segmentos de texto*. Os cinco procedimentos de análise de conteúdo utilizados resultaram, respectivamente, nos produtos descritos adiante.

8. Exemplo frequente é a especificação dos valores monetários: de remuneração de servidores públicos; ou de aplicação de recursos do OSS liberados por meio de crédito suplementar.

9. Numeração atribuída pelos pesquisadores a cada documento na base de dados.

10. Inicialmente, foi utilizada como referência a legislatura congressional, começando pela 48ª (1987-1991). A opção pelo mandato presidencial permitiu, sem perda de informação, distinguir entre os governos Collor e Franco, bem como os governos Rouseff II e Temer.

- 1) Estatísticas descritivas contendo os temas mais frequentes.
- 2) Nuvem de palavras, que mostra um conjunto de palavras agrupadas, organizadas e estruturadas com tamanhos diferentes, de acordo com a sua frequência no *corpus* textual. Trata-se de uma análise lexical simples, contudo interessante, por possibilitar rápida visualização do conteúdo do *corpus* textual, na medida em que as palavras mais relevantes se localizam ao centro da ilustração e se apresentam com tamanho maior (Salviati, 2017).
- 3) Análise de similitude, que mostra a ligação entre palavras do *corpus* textual na forma de um grafo. Esta análise possibilita inferir a estrutura do texto e os temas mais relevantes, a partir da coocorrência entre as palavras (Salviati, 2017).
- 4) Análise fatorial de correspondência (AFC), que é uma representação gráfica do *corpus* textual quanto à proximidade entre classes de palavras e palavras. Nessa análise, há um cruzamento entre as palavras, considerando a sua frequência, e as classes de palavras, gerando uma representação gráfica em plano cartesiano, na qual são evidenciadas as oposições entre essas classes (Salviati, 2017).
- 5) Classificação hierárquica descendente (CHD), que é uma classificação pelo método de Reinert. Esse método baseia-se na proximidade léxica e no contexto de uso das palavras, assumindo que as palavras usadas em contexto semelhante se vinculam ao mesmo mundo léxico e constituem sistemas de representação específicos. Nessa análise, busca-se obter classes formadas por palavras que se associam com determinada classe de forma estatisticamente significativa (Reinert, 1990; Salviati, 2017).

3 RESULTADOS

Apresentamos no corpo desta seção os principais resultados da pesquisa, subdivididos a partir dos quatro procedimentos analíticos utilizados. Primeiramente, são relatados os resultados da análise da frequência de temas abordados no material, por tipo de base e no total. Além das frequências absolutas e relativas, é descrito, de forma sintética, o conteúdo classificado dentro de cada tema. Em seguida, na segunda subseção, apresentamos e analisamos a frequência das palavras – ou, mais precisamente, dos lemas¹¹ – mais comuns. Para fins de fluência do texto e melhor visualização dos resultados, nesta

11. O lema é a forma canônica de uma palavra, desconsiderando variações de gênero, de número, de conjugação etc. Ele corresponde à palavra que encabeça um verbete de dicionário. Assim, temos que *amarelas*, *amarelos* e *amarela* são formas do lema *amarelo*. O lema *abanar*, por sua vez, inclui as palavras *abanava*, *abanam* e *abanando*, entre outras variações.

seção representamos graficamente os lemas mais frequentes por meio de nuvens de palavras. O leitor que desejar verificar uma lista mais completa poderá consultar a tabela no apêndice B. A terceira subseção é dedicada à análise de similitudes. Esta análise verifica as conexões entre as palavras, identificando as ligações (coocorrências) entre elas. Por fim, na quarta subseção, apresentamos os resultados da análise de correspondência e classes temáticas, incluindo tanto a análise fatorial quanto a classificação hierárquica descendente aludidas ao final da seção anterior.

3.1 Análise de frequência de temas

Foi identificado, na produção legislativa federal sobre seguridade social, um total de nove temas distintos, abrangendo 2.164 normativas – um número pequeno de normas (10) não se encaixa em nenhum dos nove temas, sendo classificadas como *outros*. As tabelas 2 e 3 apresentam as frequências de normas por assunto, em número absoluto e relativo, respectivamente. Quanto aos temas abordados, observa-se a predominância do tópico orçamento. No total de 2.174 normas, 1.762 (81%) abordam a abertura de crédito orçamentário ou dizem respeito à programação orçamentária envolvendo o OSS. Na base leis, a participação desses assuntos foi de 75,5% e, na base decretos, de 86,2%.

TABELA 2

Frequência de normas por tema (out. 1988-set. 2022)

Temas	Base decretos	Base leis	Total
Abertura de crédito	910	799	1.709
Financiamento/tributação	114	179	293
Programação orçamentária	53	0	53
Recursos humanos	1	25	26
Salário mínimo	0	26	26
Organização e custeio	14	10	24
Acordos internacionais	14	0	14
Imóveis	0	12	12
Certificação de entidades beneficentes	3	4	7
Outros	7	3	10
Total	1.116	1.058	2.174

Fontes: LexML (disponível em: <<https://bit.ly/3AYgAlv>>) e Normas (disponível em: <<https://bit.ly/42vu3mG>>).

Elaboração dos autores.

TABELA 3**Frequência relativa de temas por base e total (out. 1988-set. 2022)**

(Em %)

Temas	Base decretos	Base leis	Total
Abertura de crédito	81,5	75,5	78,6
Financiamento/tributação	10,2	16,9	13,5
Programação orçamentária	4,7	0,0	2,4
Recursos humanos	0,1	2,4	1,2
Salário mínimo	0,0	2,5	1,2
Organização e custeio	1,3	0,9	1,1
Acordos internacionais	1,3	0,0	0,6
Imóveis	0,0	1,1	0,6
Certificação de entidades beneficentes	0,6	0,3	0,5
Outros	0,3	0,4	0,3

Fontes: LexML (disponível em: <<https://bit.ly/3AYgAlv>>) e Normas (disponível em: <<https://bit.ly/42vu3mG>>).

Elaboração dos autores.

As leis ordinárias, as medidas provisórias e os decretos presidenciais classificados como *abertura de crédito* apresentam uma estrutura muito similar ao longo do tempo, o que não é surpreendente, visto que se trata de um procedimento burocrático-legal bastante padronizado. O crédito, seja ele suplementar ou extraordinário, é autorizado por meio de lei e é aberto por meio de decreto. Tanto a autorização quanto a abertura de crédito em si estão classificadas nessa categoria que, sozinha, responde por quase 80% das normas analisadas. A variabilidade entre as normas refere-se, via de regra, ao objeto (tema, área governamental, programa etc.) e aos valores monetários orçados. Quanto às áreas governamentais que são mais frequentemente objeto de abertura de crédito, a busca por expressões mais frequentes no corpo das leis fornece uma resposta aproximada. Tem-se que, no corpo das 799 leis, a palavra *saúde* aparece 131 vezes; *previdência*, 118 vezes; e *assistência*, 109 vezes. Outras áreas bastante frequentes são *educação* (102), *integração nacional/regional* (96) e *cultura* (91).

O tema *financiamento/tributação* é composto, basicamente, por renúncias de receitas¹² que afetam as fontes de financiamento da seguridade social. As 293 normas contidas nesse grupo versam, em sua maioria, sobre a redução (por vezes a zero) das alíquotas do Cofins e da contribuição para o PIS/Pasep. Essas renúncias funcionam como um subsídio indireto a certos setores econômicos que são de interesse do governo incentivar – seja como parte de uma política de desenvolvimento coerente, seja

12. “A renúncia de receitas é o ato em que o gestor público concede incentivos ou benefícios de natureza tributária, financeira e creditária para os cidadãos”. Disponível em: <<https://bit.ly/3SKJOme>>.

como resultado da captura do Estado por esses setores econômicos subsidiados. Entre os objetos de incentivo fiscal incluem-se os biocombustíveis, a indústria aeronáutica, a importação de maquinário industrial, as obras de infraestrutura, a aquisição de bens de capital em microrregiões menos favorecidas do Norte e do Nordeste, as tecnologias assistivas para pessoas com deficiência e a exibição cinematográfica.

O tema *programação orçamentária*, por sua vez, refere-se a 53 decretos que versam sobre a “programação orçamentária e financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal” (Brasil, 2020b, p. 28). Também conhecidas como decretos de contingenciamento, ou pela sigla para Decreto de Programação Orçamentária e Financeira – DPOF, estas normativas buscam estabelecer limites mais rígidos ao cronograma de desembolsos (gastos) por parte do governo, a depender da realização de receitas. Sua elaboração e promulgação é exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar – LC nº 101/2000) e, assim como no caso da abertura de crédito, seu conteúdo é bastante padronizado; suas variações se referem, basicamente, ao objeto e aos valores monetários.

A gestão de recursos humanos foi objeto de 26 normas, sendo 25 delas leis. Textos legais voltados à organização de carreiras e ao reajuste salarial de servidores públicos compõem quase todo o seu conteúdo. É importante notar que, no caso dos reajustes – e mesmo na alteração de regras de progressão funcional, que alteram a programação de gastos com pessoal –, a relação do tema com a seguridade social também se dá por meio da ótica orçamentária e fiscal, na medida em que é a reprogramação do OSS, derivada do reajuste, que faz com que os assuntos se comuniquem nos documentos legais.

O tema *salário mínimo* abrange as 26 leis que tratam de contribuições e de benefícios previdenciários e assistenciais atrelados ao seu valor. Tendo em vista que seu reajuste implica reajustes de benefícios sociais, novamente se trata de tema que se conecta à seguridade social por meio do OSS. Isso, por certo, não o faz menos central à seguridade social de um ponto de vista da concepção do sistema como um todo, em especial no que se refere à sua função redistributiva, dada a importância do salário mínimo para a redistribuição de renda no Brasil.

A organização e o custeio da seguridade social foram abordados em 24 normas. Trata-se de uma categoria ampla que abarca a Lei Orgânica da Seguridade Social (LOSS), bem como o Decreto nº 2.173/1997, que aprovou o Regulamento da Organização e do Custeio da Seguridade Social (ROCSS) e suas alterações posteriores. A maior parte das normas aqui tematizadas são alterações deste regulamento. É significativo do relativo descaso regulatório com o tema da seguridade social, ao qual nos referimos ao longo deste estudo, que o ROCSS tenha sido revogado em 1999, sendo substituído por um documento intitulado Regulamento da Previdência Social (Decreto nº 3.048/1999), como se um dos tripés da seguridade social pudesse fazer as vezes do todo. O novo

regulamento inclui entre seus títulos, paradoxalmente, tanto a seguridade social como todas as partes do seu tripé – saúde, previdência e assistência. A grande maioria dos seus artigos, assim como no ROCSS, refere-se à regulamentação de benefícios previdenciários. De fato, a grande maioria das normas inclusas nesse tema envolvem mudanças de regras na concessão desses benefícios ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que, embora seja de cunho assistencial, é concedido pelo INSS.

De qualquer forma, o tema organização e custeio é aquele que – malgrado tratar também do OSS, via regulamentação do financiamento – mais se aproxima do que seria o esperado de uma produção normativa estatal de fato engajada com a construção da seguridade social como um sistema de política pública nos moldes previstos pelo texto constitucional. A relativa raridade de normas a esse respeito – apenas 1,1% do total – constitui evidência de que a seguridade social não é tratada como uma questão de política pública. Além disso, evidencia que as políticas no âmbito de cada área (assistência social, previdência social e saúde) não fazem menção à seguridade social, pois, do contrário, as normas que as instituem teriam sido recuperadas pelo critério de busca nas fontes de informação, que utilizou o termo *seguridade social* em qualquer parte do corpo do texto ou da ementa de cada norma.

O tema menos frequente, *imóveis*, tem pouca relação com a seguridade social enquanto política pública. Ao se realizar uma análise de similitude para o subconjunto de normas que envolvem esse assunto, verificou-se que a palavra *imóvel* se associa fortemente a *INSS*, que, por sua vez, vincula-se a *ocupação, autorizar, título, estado e município*. Trata-se de normas que abordam questões imobiliárias envolvendo o patrimônio gerido pelo INSS.

Quanto ao tema *certificação de entidades beneficentes*, este abrange um conjunto de normas que tratam da certificação de instituições privadas para que façam jus à isenção (ou imunidade, como define a LC nº 187/2021) de pagamento de contribuições previdenciárias. Novamente, temos uma relação íntima com o OSS e, em particular, com seu custeio. Contudo, temos também uma relação íntima com a provisão de serviços da seguridade social e de outras políticas sociais, incluindo – na medida em que tais normativas tratam do escopo de participação das entidades da sociedade civil na provisão de bem-estar – o próprio modelo de Estado de bem-estar vigente no país (Esping-Andersen, 1990).

Na base decretos, por sua vez, na qual surgem normas agregadas sob o tema *acordos internacionais*, estas tratam da garantia dos direitos vinculados à seguridade social, estabelecidos na legislação dos países signatários em relação aos respectivos trabalhadores e dependentes, residentes ou em trânsito no país.¹³ Por fim, temos sete decretos e três leis que não se enquadraram em nenhuma das categorias criadas, tratando

13. Ver alguns exemplos desses acordos em: <<https://bit.ly/3FK0g08>>. Acesso em: 21 dez. 2022.

de temas variados, como regras para celebração de convênios, criação de uma junta de programação financeira, compartilhamento de dados entre o INSS e a Polícia Federal ou instituição de regras para a celebração de termos de execução descentralizada (TEDs).

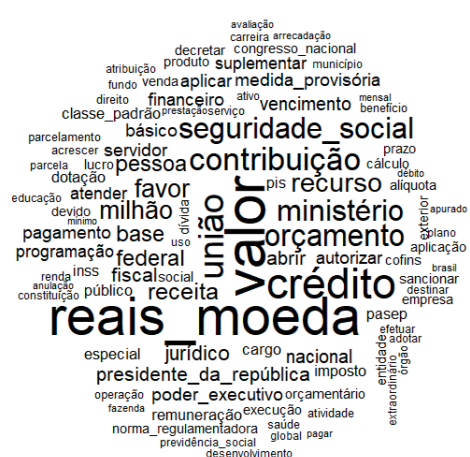
3.2 Análise de frequência de palavras

Analisando-se as nuvens das palavras mais frequentes, produzidas pelo Iramuteq (figura 1), verifica-se que em ambas as bases de dados sobressaem palavras que remetem a questões tributárias e orçamentário-financeiras relacionadas à seguridade social, como apontado na análise descritiva preliminar (tabelas 1 e 2). Na nuvem de palavras, quanto maior a frequência da palavra no *corpus* textual, maior o seu tamanho na nuvem. Assim, notam-se em destaque na base leis as palavras/expressões *reais moeda, valor, crédito, seguridade social, contribuição, orçamento, ministério, recurso* etc. Na base decretos, ressaltam-se as palavras *orçamento, seguridade social, suplementar, dotação, valor, favor, abrir, reforço, ministério*, entre outras.

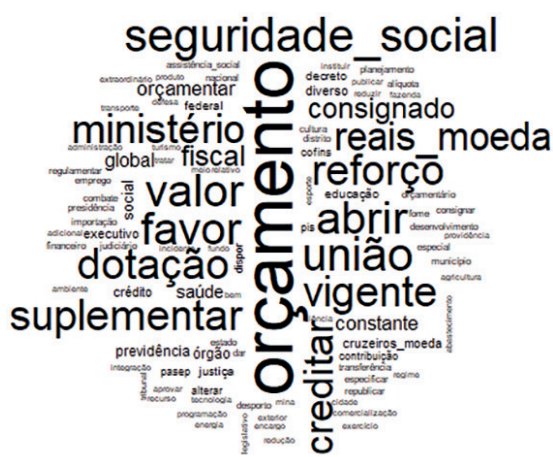
FIGURA 1

Nuvem de palavras da produção legislativa federal sobre seguridade social, segundo os tipos de norma (out. 1988-set. 2022)

1A – Leis, emendas à Constituição e medidas provisórias



1B – Decretos presidenciais e legislativos



Fontes: LexML (disponível em: <<https://bit.ly/3AYgAlv>>) e Normas (disponível em: <<https://bit.ly/42vu3mG>>).

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Foram selecionadas as cem palavras mais frequentes do *corpus* textual. As ilustrações foram produzidas com o suporte do software Iramuteq, versão 0.7 alpha 2.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

As análises a seguir apresentam os resultados considerando apenas a base leis. O uso exclusivo desta base se explica por duas razões. A primeira é que ela contém o texto completo das normas e, por isso, seu conteúdo é mais abrangente que o da base decretos, que foi constituída apenas com as ementas dos decretos presidenciais e legislativos. A segunda é que, conforme se pode verificar nas tabelas 2 e 3, assim como na figura 1,¹⁴ o conteúdo temático da base leis é ligeiramente mais diversificado que o da base decretos, indo um pouco além de questões tributárias e orçamentário-financeiras.

Assim, considerando as normas contidas na base leis, buscou-se evidenciar a frequência de palavras em nuvens que tiveram por recorte analítico o mandato presidencial (figura 2).¹⁵ Mais uma vez, verifica-se a predominância de palavras que remetem aos temas da tributação e da orçamentação em todos os governos desde 1990 até setembro de 2022, com algum destaque para um desses assuntos, segundo o mandato. Por exemplo, por um lado, as questões tributárias, incluindo as contribuições de servidores públicos ao regime próprio de previdência, parecem ter sido dominantes na agenda governamental nos governos Collor, Fernando Henrique Cardoso – FHC I e II, Lula II e Dilma I. São evidências dessa dominância a sobressalência de palavras como *contribuição*, *vencimento*, *receita*, *classe-padrão*, *norma regulamentadora*, *cargo* e *remuneração*. Por outro lado, as questões orçamentárias parecem ter sido dominantes nos governos Itamar Franco, Lula I, Temer e Bolsonaro. As palavras que evidenciam essa dominância são *orçamento*, *autorizar*, *programação*, *dotação* e *suplementar*. O governo Dilma II não pôde ser avaliado porque a nuvem de palavras da única norma constante da base não foi gerada. A palavra mais frequente foi *crédito* e teve apenas três menções no texto dessa norma.

14. As nuvens apresentadas nessa figura encontram-se em escala de tamanho maior no apêndice A.

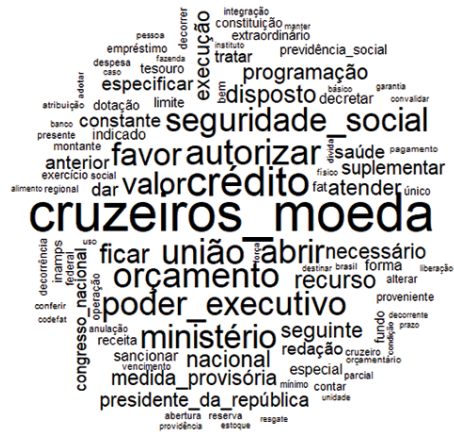
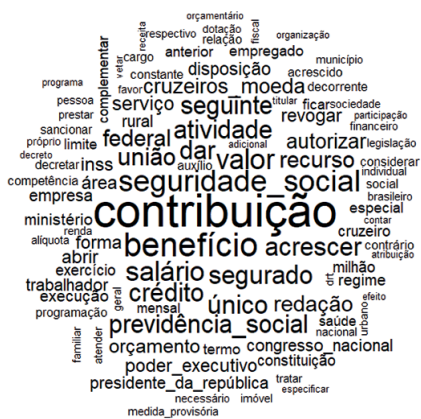
15. As nuvens apresentadas nessa figura encontram-se em escala de tamanho maior no apêndice A.

FIGURA 2

Nuvem de palavras da produção legislativa federal¹ sobre seguridade social, segundo os mandatos presidenciais²

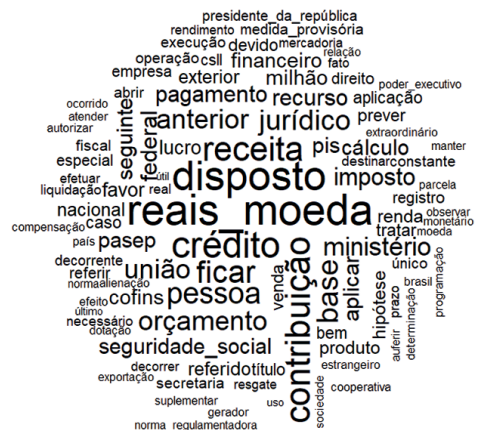
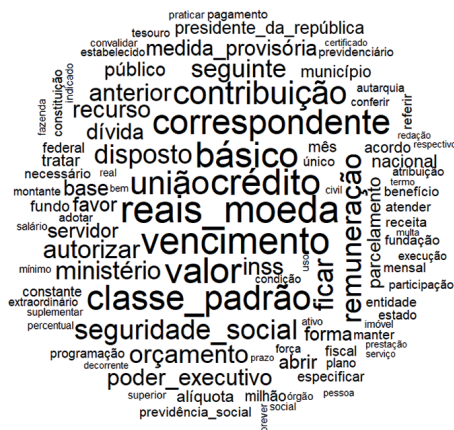
2A – Collor: n = 24 (1990-1992)

2B – Itamar Franco: n = 44 (1992-1994)



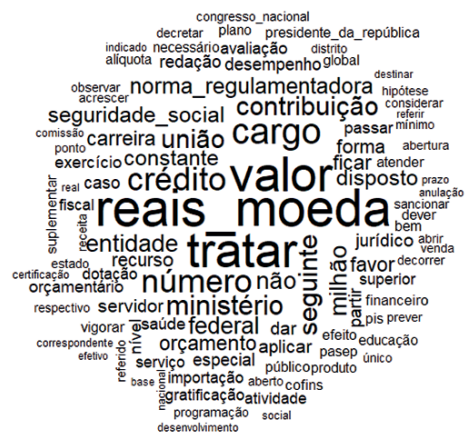
2C – FHC I: n = 330 (1995-1998)

2D – FHC II: n = 278 (1999-2002)



2E – Lula I: n = 129 (2003-2006)

2F – Lula II: n = 89 (2007-2010)



TEXTO para DISCUSSÃO

2G – Dilma I: n = 49 (2011-2014)



2H – Dilma II: n = 1 (2015-2016)

crédito

2I – Temer: n = 46 (2016-2018)



2J – Bolsonaro: n = 68 (2019-2022)



Fontes: LexML (disponível em: <<https://bit.ly/3AYgAlv>>) e Normas (disponível em: <<https://bit.ly/42vu3mG>>).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias.

² Não foi localizada qualquer lei entre a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, e o término do mandato presidencial de José Sarney.

Obs.: 1. N refere-se ao número de leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias aprovadas durante cada governo.

2. Foram selecionadas cem palavras mais frequentes do *corpus* textual. As ilustrações foram produzidas com o suporte do *software* Iramuteq, versão 0.7 alpha 2.

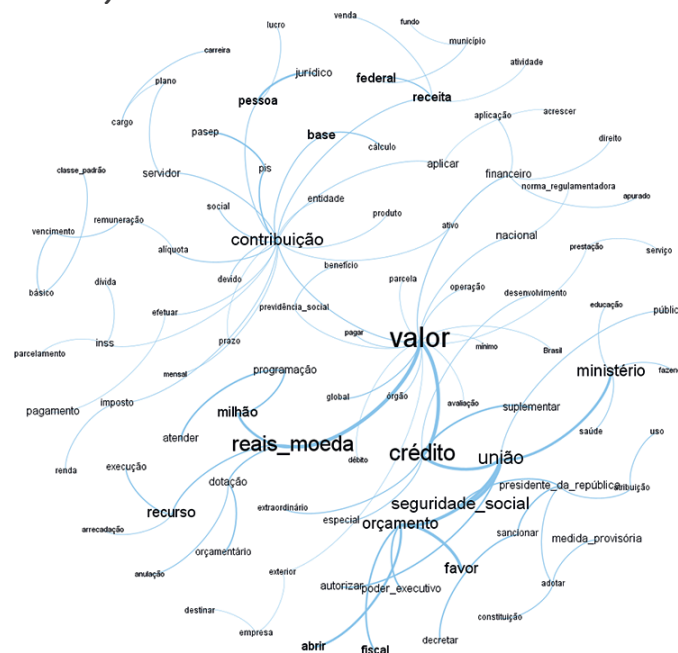
3. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.3 Análise de similitude

A análise de similitude das normas incluídas na base leis mostra que, se considerada toda a produção legislativa do período analisado, o assunto em maior destaque é o OSS, como se pode constatar na figura 3. Nessa representação gráfica, quanto maiores forem as palavras, maior é a sua frequência no *corpus* textual, e quanto mais grossas forem as curvas que conectam as palavras, maior é a associação entre elas. A palavra em maior destaque nessa figura é *valor*, que se conecta fortemente às palavras *reais moeda* e *crédito*. A palavra *crédito* se vincula a *união*, *seguridade social*, *orçamento* e *ministério*. Essas relações evidenciam as questões orçamentárias envolvendo a seguridade social. Em outro ramo de conexão mais fraco, observa-se a vinculação da palavra *valor* a *contribuição*, *previdência social* e *pagar*. Por sua vez, a palavra *contribuição* se liga às palavras *base*, *servidor*, *alíquota*, *devido*, *PIS* e *prazo*. Nesse caso, essas conexões evidenciam os aspectos tributários da seguridade social.

FIGURA 3

Análise de similitude da produção legislativa federal¹ sobre seguridade social (out. 1988-set. 2022)



Fontes: LexML (disponível em: <<https://bit.ly/3AYgAlv>>) e Normas (disponível em: <<https://bit.ly/42vu3mG>>).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e medidas provisórias.

Obs.: 1. A ilustração foi produzida com o suporte do software Iramuteq, versão 0.7 alpha 2, e teve a apresentação melhorada com o uso do aplicativo Gephi, versão 0.9.7.

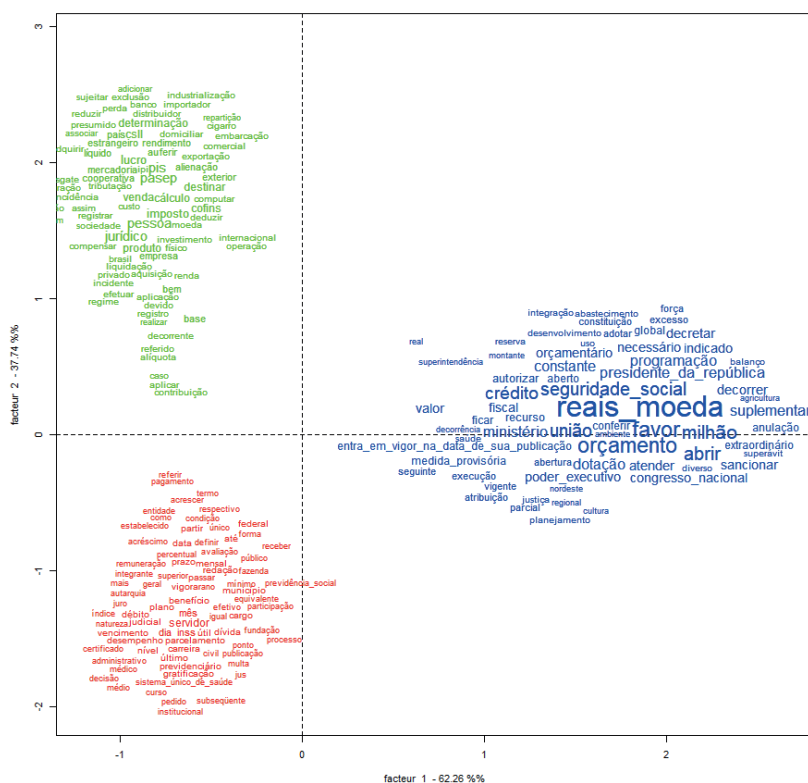
2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.4 Análise de correspondência e classes temáticas

Na análise fatorial de correspondência de toda a produção contida na base leis, identificam-se três classes temáticas, sendo que duas delas estão mais próximas em termos de conteúdo: as caracterizadas pelos conjuntos de palavras em verde e em vermelho (figura 4). Em verde estão palavras que remetem à tributação geral, envolvendo as receitas que financiam a seguridade social; e, em vermelho, encontram-se palavras que remetem à contribuição dos servidores públicos e trabalhadores do setor privado aos regimes de previdência. Em azul, estão palavras que caracterizam uma classe específica que evidencia as questões orçamentário-financeiras da seguridade social.

FIGURA 4

Análise fatorial de correspondência na produção legislativa federal¹ sobre seguridade social (out. 1988-set. 2022)



Fontes: LexML (disponível em: <<https://bit.ly/3AYgAlv>>) e Normas (disponível em: <<https://bit.ly/42vu3mG>>).

Nota: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e medidas provisórias.

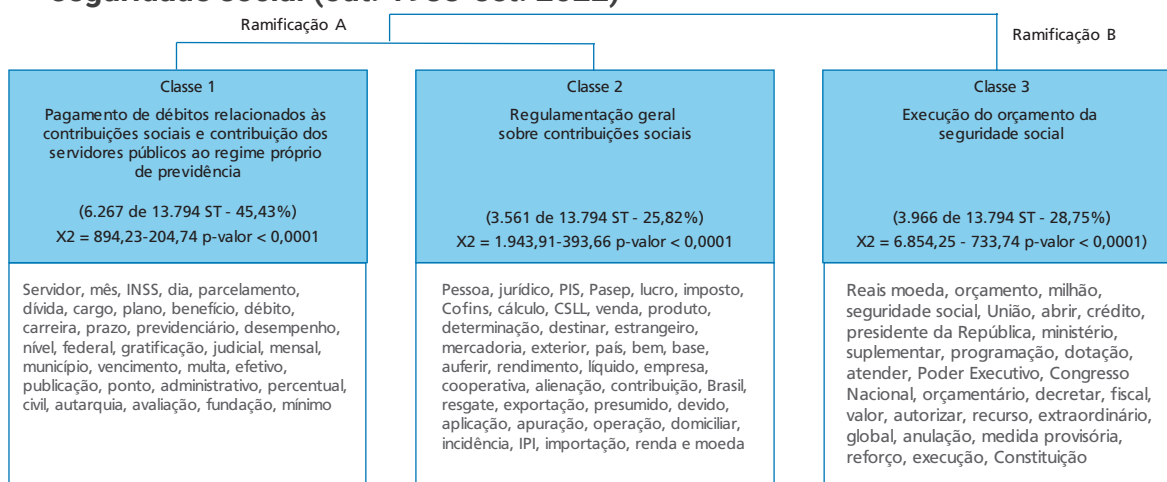
Obs.: 1. A ilustração foi produzida com o suporte do software Iramuteq, versão 0.7 alpha 2.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A análise detalhada dessas classes temáticas deixa mais evidente o seu conteúdo, como mostra a figura 5, que apresenta, de forma exemplificativa, um conjunto de palavras que se associam mais fortemente a cada classe. Sob a ramificação A, encontram-se as classes 1 e 2, que estão tematicamente vinculadas e que abordam o financiamento e a tributação relacionados à seguridade social. Denominou-se como subtema da classe 1: pagamento de débitos relacionados às contribuições sociais e contribuição dos servidores públicos ao regime próprio de previdência. Evidenciam esses assuntos palavras como *servidor*, *INSS*, *dívida*, *benefício*, *débito*, *carreira*, *vencimento*, *multa*, entre outras. O tema da classe 2 foi denominado: regulamentação geral sobre contribuições sociais. Denotam esse assunto palavras como *pessoa*, *jurídico*, *PIS*, *Pasep*, *lucro*, *Cofins*, *mercadoria*, *exterior*, *base*, entre outras. A ramificação B contém apenas uma classe, que foi denominada: execução do orçamento da seguridade social. Evidenciam esse assunto palavras como *orçamento*, *união*, *abrir*, *crédito*, *ministério*, *suplementar*, *programação*, *dotação*, entre outras.

FIGURA 5

Classificação hierárquica descendente da produção legislativa federal¹ sobre seguridade social (out. 1988-set. 2022)



Fontes: LexML (disponível em: <<https://bit.ly/3AYgAlv>>) e Normas (disponível em: <<https://bit.ly/42vu3mG>>).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Inclui leis, emendas à Constituição e medidas provisórias.

Obs.: 1. A ilustração foi produzida com base nos resultados apresentados pelo *software* Iramuteq, versão 0.7 alpha 2.

2. CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido; e IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.

TEXTO para DISCUSSÃO

Em síntese, considerando as quatro questões principais de pesquisa apresentadas na seção 2, os principais achados deste estudo sobre a produção legislativa federal sobre seguridade social são descritos a seguir.

- 1) O assunto mais frequentemente tratado foi a execução do OSS, seguido pelo seu financiamento e/ou tributação. Todos os temas não diretamente relacionados a tal orçamento somados representam apenas 8% do universo de normas promulgadas no período, sem apresentar diferença significativa entre o conjunto de decretos (8,2%) e o conjunto de leis (7,6%).
- 2) Praticamente nenhum destaque foi dado às áreas de política que constituem a seguridade social, exceção feita às questões referentes ao OSS. As normas que abordaram especificamente uma ou outra área trataram da isenção de contribuições previdenciárias para entidades que atuam nas áreas de saúde ou assistência social, ou abordaram as contribuições para financiamento dos regimes de previdência, geral e próprio.
- 3) As três áreas da seguridade social, quando aparecem na produção legislativa, são quase sempre tratadas de forma estanque (via de regra, como categorias de classificação orçamentária para a destinação de créditos suplementares), não sendo objeto de uma ação legislativa conjunta que as trate de forma integrada como política pública.
- 4) Os aspectos relacionados à execução do OSS predominaram na atividade legislativa sobre seguridade social. As normas referentes à abertura de crédito e à programação orçamentário-financeira específica desse orçamento compõem 78,6% do universo pesquisado, com pequena diferença entre o conjunto de decretos (81,5%) e o conjunto de leis (75,5%).

4 DISCUSSÃO

Este estudo apresenta evidências que confirmam as três hipóteses de pesquisa apresentadas na seção 2. O aspecto orçamentário é amplamente dominante na produção legislativa que se refere à seguridade social no pós-1988. No aspecto orçamentário, a abertura de créditos suplementares para o OSS é particularmente significativa, sendo responsável por mais de três quartos de toda a ação legislativa do período, o que era esperado, dada a existência de um orçamento específico para a seguridade social. Contudo, mesmo dentro do grupo restrito de normas não orçamentárias, as três partes constitutivas da seguridade social surgem de forma estanque, isto é, não integrada. Assim, a conclusão deste trabalho é de que a seguridade social não foi reconhecida

como um tema em si na ação legislativa federal. Dados os resultados obtidos, esta seção discutirá os tópicos a seguir descritos.

- 1) Possíveis explicações para o caráter fragmentado da seguridade social e a imensa predominância do formalismo orçamentário na atuação normativa dos poderes Legislativo e Executivo federais.
- 2) “Custos” dessa fragmentação em termos do cumprimento da responsabilidade social do Estado para com os cidadãos, apresentando um breve diagnóstico do problema e apontando elementos para uma possível agenda de transformação dessa realidade.

Há certo consenso na literatura científica nacional de que a seguridade social no Brasil não foi implementada plenamente, tanto em relação à integração das políticas quanto a sua provisão de forma universal (Vianna, 2009). Ao analisar os primeiros quinze anos do período pós-constitucional, Draibe (2003) aponta que o otimismo da década de 1980 com o modelo universalista e redistributivista inscrito no texto constitucional se viu frustrado no período posterior. De forma muito direta, a autora aponta para a manutenção da fragmentação legada do modelo antigo, em que “o conceito de seguridade social (...) se manteve e se mantém, até hoje, onde sempre esteve – apenas no texto constitucional e nos títulos da peça orçamentária” (Draibe, 2003, p. 92). Tendo por parâmetro aproximadamente o mesmo período, Marques e Mendes (2005) ressaltam que, no discurso, todos os governos do pós-1988 no âmbito federal defenderam a seguridade social. Contudo, na prática, verificou-se descompromisso com o conceito de seguridade social em relação às políticas setoriais, uma vez que foram muitas as tentativas de redução dos gastos e de reforma das políticas para diminuir as obrigações do governo.

Em relação ao período 2003-2015, há reconhecimento na literatura a respeito da maior atenção dada pelo governo federal à área social (Dweck e Rossi, 2019; Jannuzzi, 2022; Castro, 2012). Tal atenção se revela de forma clara na majoração dos recursos públicos investidos em políticas sociais (Castro *et al.*, 2012), bem como na melhora dos indicadores sociais (Castro, 2012). Ademais, maior atenção foi dada à relação *entre* as políticas sociais, resultando em esforços muito significativos de gestão intersetorial, particularmente no que se refere à conexão entre as políticas de transferência de renda e as políticas de educação e saúde, com destaque para o papel do programa Bolsa Família como eixo organizativo desses esforços (Ximenes, 2014; Macedo, Xerez e Lofrano, 2016). Na metade final desse período, os esforços de gestão intersetorial de políticas sociais se ampliaram, sob o guarda-chuva do programa Brasil Sem Miséria, por meio do qual se buscou incorporar a esses esforços de gestão integrada uma

série de outras políticas, inclusive aquelas relacionadas à qualificação profissional e à inclusão produtiva (Costa *et al.*, 2014). Não obstante, como os resultados deste estudo auxiliam a demonstrar, a devida regulamentação e integração das áreas constitutivas da seguridade social seguiu como um desafio em aberto.

Para Sposati (2018), ao longo das últimas três décadas, observou-se deslocamento de uma concepção universalista e igualitarista de seguridade social, fruto da Constituição de 1988, inscrita no campo civilizatório e democrático e entendida como direito de cidadania, para uma concepção conservadora e individualista, em que os riscos sociais que a seguridade visa proteger são compreendidos como um conjunto fragmentado de infortúnios de responsabilidade dos próprios indivíduos, e cuja solução se encontra, antes de no Estado, no mercado – e na assistência prestada pelo núcleo familiar e por organizações filantrópicas. Alcinhando tal deslocamento como “descaminhos da seguridade social”, a autora apresenta três hipóteses para explicar o fenômeno:

- o fato de a seguridade social não ter surgido de uma demanda da sociedade;
- a captura da seguridade social por interesses do capital financeiro, particularmente como forma indireta de financiamento do setor privado (via, por exemplo, renúncias de receitas); e
- a proeminência de forças conservadoras que se pautam no individualismo e na ideia de Estado mínimo.

Acerca do fato de a seguridade social não ter surgido de uma demanda da sociedade, nota-se que tal seguridade é conceitualmente bastante abrangente e abstrata. Cabe admitir que, ao buscar atender ao interesse geral por proteção social de forma universalista, resta em aberto a questão da sustentação política desse interesse geral, em termos de atores sociais coletivos reais que defendam a sua efetivação concreta, para além das promessas constitucionais. Suas partes constitutivas (saúde, previdência e assistência) são, cada uma, objeto de disputas políticas democráticas, contando com a participação de toda uma gama de atores – incluindo movimentos sociais, partidos políticos, associações patronais etc. – que buscam influenciar os rumos da política pública e, ao fazê-lo, dão visibilidade ao conflito distributivo subjacente. A seguridade social, por sua vez, assemelha-se, nesse tocante, a nosso padrão histórico de ampliação da cidadania segundo modelo “de cima para baixo” (*top down*) ou de “*estadania*” (Carvalho, 2021).

Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009) ressaltam que o tema não contou com o respaldo de movimentos e lideranças da sociedade civil durante a constituinte. Como aponta Sposati (2018, p. 2318), o conceito de seguridade social foi adotado em contexto

de baixa maturidade política, por parte de movimentos sociais e de agentes públicos, sobre o seu significado: “sua existência não contaminou a sociedade, que não decodificou o seu sentido”. Ocorre que, como será discutido a seguir, o pós-1988 foi marcado por uma retração da relevância da seguridade como tema em si por parte das elites políticas e econômicas, sem que tenha ganhado atenção suficiente por parte de outros atores sociais. Retração essa que, a julgar pelos resultados desta pesquisa, manifestou-se (não surpreendentemente) como uma ausência da seguridade social na produção normativa dos poderes Legislativo e Executivo.

No que se refere à captura da seguridade social por interesses privados, vale primeiramente ressaltar que tal processo de captura é facilitado pela pequena atenção dada ao tema por movimentos sociais e pelas elites políticas, como discutido no parágrafo anterior. É neste “vácuo” de atenção que, no Brasil, sob a agenda neoliberal e do ponto de vista orçamentário, ainda que o OSS não tenha sido desconstruído na Constituição, em termos normativos, realizou-se a sua fragilização, o que afeta a implementação das políticas (Salvador, 2017). As restrições para financiamento da seguridade social contribuíram para o surgimento de conflitos por recursos entre as três áreas, dificultando a cooperação necessária para a implantação de uma agenda intersectorial (Noronha, 2005; Monnerat e Souza, 2011). Em 1993, por exemplo, o ministro da Previdência, Antonio Brito, suspendeu as transferências de recursos originários da contribuição sobre a folha de salários para o Ministério da Saúde, levando esta instituição a recorrer a empréstimos do FAT para financiar a oferta de bens e serviços de saúde à população (Vieira, Piola e Benevides, 2019).

Entre as medidas que promoveram a desidratação das fontes de financiamento do OSS destacam-se a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a renúncia de contribuições sociais. Desde 1994, a desvinculação de receitas de contribuições sociais tem subtraído recursos da seguridade social. Em 2016, a parcela dessa desvinculação subiu de 20% para 30% das contribuições sociais. Além disso, entre 2010 e 2016, houve um crescimento de 71,7% no gasto tributário advindo de contribuições sociais (Salvador, 2017).

Ressalta-se, nesse contexto, a renúncia fiscal da cota patronal de entidades beneficentes sem fins lucrativos; tópico que, ao contrário da necessária organização da seguridade social como sistema público, foi objeto de leis e decretos no período analisado. Destacam-se, também, as isenções de imposto de renda dos gastos das famílias com sistemas privados de saúde, que, embora não tenham uma relação direta com as fontes de financiamento da seguridade social, são questionáveis pela natureza regressiva do gasto tributário em uma das áreas de política que a integram.

Mesmo em governos de caráter mais progressista, houve contradições em relação às políticas vinculadas à seguridade social. Destacaram-se nessa área a implantação do programa Bolsa Família e a valorização do salário mínimo, favorecendo os aposentados, os pensionistas e a população coberta pelo BPC, o que contribuiu para a melhora das condições de vida dos mais pobres. Na saúde, programas de sucesso foram implementados, como a Estratégia Saúde da Família, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência e o Programa Nacional de Imunizações (Andrade *et al.*, 2018). Entretanto, persistem desigualdades importantes na oferta de serviços e bens por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), o que compromete a garantia de acesso aos bens e serviços nos termos da Constituição de 1988 (Sá, 2023). Além disso, o financiamento federal do SUS ficou limitado ao gasto mínimo obrigatório, insuficiente para atendimento das necessidades de saúde da população; permaneceu o incentivo ao setor privado de saúde por meio das deduções sobre o imposto de renda de pessoas física e jurídica; e foi aprovada a abertura do setor saúde ao capital estrangeiro, que é considerado uma forma de possibilitar a apropriação do fundo público brasileiro, fomentando a privatização e a fragilização do SUS (Marques, Ximenes e Ugino, 2018).

Investidas com maior potencial de desmonte da seguridade social ocorreram em anos recentes. Ainda que nem todas tenham logrado sucesso, seu conteúdo ilustra a crescente proeminência de forças políticas orientadas para a redução do Estado no campo das políticas sociais. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287 de 2016 propôs, entre outras medidas, a idade mínima de 70 anos para acesso ao BPC e a desvinculação desse benefício do salário mínimo, com definição do valor a ser pago por lei complementar.¹⁶ Se tal proposta tivesse sido aprovada, haveria uma redução da cobertura desse benefício e uma ampliação da vulnerabilidade de renda de idosos e pessoas com deficiência no Brasil (Jaccoud, Mesquita e Paiva, 2017). No mesmo ano, foi aprovado o teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95) para as despesas primárias da União para o período 2017-2036 e o congelamento das aplicações mínimas em saúde e educação por dezenove anos, com impactos muito negativos sobre as políticas públicas que efetivam direitos sociais no país (Rossi e Dweck, 2016).

Em 2019, a agenda neoliberal ganhou reforço com o novo governo em âmbito federal, que propôs a desvinculação de todas as fontes de financiamento do OSS e de gasto mínimo em saúde e educação, além da realização de uma reforma da Previdência, sob a tese de que os direitos sociais não cabem no orçamento (Fagnani, 2019). O fim da desvinculação dos pisos da saúde e da educação foi defendido pela equipe econômica do governo (Vieira, Piola e Benevides, 2019), mas, diante da resistência

16. A idade mínima na época era de 65 anos, e o benefício era vinculado ao salário mínimo. Nenhuma dessas propostas foi aprovada, permanecendo até hoje essas disposições sobre o BPC.

da sociedade e do Congresso Nacional para a aprovação de tal intento, o governo acabou propondo a unificação das aplicações mínimas nessas áreas, o que resultaria em maiores riscos para os gastos em educação, se fosse feita (Vieira *et al.*, 2020). A situação de pandemia de covid-19, que mostrou o quanto as emergências relacionadas à saúde podem exigir maior esforço fiscal dos governos, ilustra como a concorrência por recursos entre outras políticas e a saúde pode ser problemática. Ademais, esse episódio de crise sanitária também evidenciou os riscos dos governos neoliberais de extrema direita para o bem-estar da população (Castilho e Lemos, 2021).

Quanto às adversidades de ordem política e econômica à efetivação da seguridade social nos termos da Constituição de 1988, tem-se destacado que a seguridade social foi criada em um contexto de ascensão do ideário neoliberal que, no Brasil, ganhou força a partir de 1990, com um discurso contrário à ampliação da proteção social e com a adoção de medidas que limitaram o financiamento das políticas setoriais, restringendo a sua implementação (Noronha, 2005; Vianna, 2009; Fleury, 2005; Fagnani, 2011). A brecha civilizatória aberta pela Constituição de 1988 – e, em particular, sua adoção de um modelo de Estado de bem-estar baseado na seguridade social como direito de cidadania, de caráter universalista, em oposição a um modelo de seguro social complementado por ações focalizadas e/ou assistencialistas – se colocou na contramão tanto de um processo global emergente, de ampliação da dominação do capital financeiro, quanto do nosso legado histórico de reprodução das desigualdades sociais (Fagnani, 2011, p. 8). Nesse contexto, o descompromisso com os ideais de solidariedade social se manifestou na proposição de várias emendas à Constituição visando à limitação de direitos, com o objetivo de transformar a seguridade social em produtos a serem comercializados. Também se promoveu o sucateamento dos serviços públicos visando angariar maior apoio a sua entrega à iniciativa privada (Vaz, 2021).

Note-se que essa agenda nacional foi influenciada pelas ideias do liberalismo revisitado (neoliberalismo) em nível mundial, corrente ideológica que propõe reduzir o papel do Estado à garantia de um bem-estar mínimo destinado, em princípio, aos indigentes. Segundo esta concepção, rejeita-se ser função estatal garantir direitos sociais, entende-se a desigualdade como motor da iniciativa individual e de uma salutar competição entre os indivíduos (Laurell, 2009), e promove-se o empreendedorismo como instrumento de inclusão social (Vianna, 2009).¹⁷ Em suma, no que diz respeito ao objeto deste texto, e independentemente das variações conceituais observadas na vasta literatura sobre o tema, o neoliberalismo propõe uma agenda política para o campo da seguridade

17. Ainda, segundo Laurell (2009), o neoliberalismo propõe a privatização do financiamento e da produção de serviços, corte de gastos sociais, eliminação de programas e benefícios, focalização dos gastos nos mais pobres e descentralização em nível local, por meio da qual se facilita a privatização dos serviços.

social que é claramente antagônica àquela inscrita em nosso texto constitucional. Na medida em que essa perspectiva ideológica se torna hegemônica, não apenas entre as elites econômicas e políticas, mas também entre amplas parcelas das classes média e trabalhadora (Paccola, 2016), torna-se mais fácil explicar a ausência de um debate mais robusto acerca da seguridade social no Brasil, bem como a grande dominância do formalismo orçamentário na produção legislativa analisada. Sem contar com atores sociais concretos a pressionar o campo político em prol da seguridade social, e em uma conjuntura ideológica que legitima a retração do Estado de sua função protetiva, a seguridade social acaba sendo capturada por interesses privados, esvaziando o OSS dos recursos necessários à implementação de políticas públicas de proteção social.

Entretanto, ainda que a seguridade social não conte com ampla defesa na sociedade, há atores políticos relevantes¹⁸ que permanecem atuando em seu favor. Tentar eliminar a obrigatoriedade de elaboração do OSS por meio de emenda à Constituição poderia resultar em elevado custo político, porque ficaria mais evidente o desmonte da seguridade social concebida em 1988. Talvez por isso, tem-se realizado o seu esvaziamento por meio da redução dos recursos que lhe dão sustentação, via políticas de desvinculação e de renúncia de receitas.

Uma vez discutidos alguns dos fatores que nos auxiliam a explicar a produção legislativa no campo da seguridade social, e considerando que tal produção é praticamente nula no que se refere à necessidade de maior integração das políticas que compõem o seu “tripé”, buscamos a seguir apresentar alguns dos problemas mais salientes do *status quo* atual e apontar elementos que contribuam para uma possível agenda de consolidação da seguridade social no Brasil.

Segundo Monnerat e Souza (2011), alguns obstáculos à intersectorialidade na seguridade social, entendida como a construção de interfaces entre setores e instituições, foram: i) a conjuntura política e econômica adversa; ii) as disputas entre os ministérios por recursos para financiamento de cada política; e iii) a influência das trajetórias institucionais e do legado técnico e político das áreas. A respeito desse último aspecto, de acordo com essas autoras, a saúde tinha receio da perda de identidade e de especificidade na construção do SUS; as dificuldades da assistência social estavam relacionadas à sua fragilidade institucional e ao viés clientelista dessa área; e a previdência social era burocraticamente insulada e tinha decisões e gestão centralizadas.

18. Além de pesquisadores que se dedicam ao estudo da seguridade social no Brasil, duas instituições têm se destacado pela produção de documentos sobre o tema: a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip) e o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes).

Refletindo-se sobre os três obstáculos mencionados à intersectorialidade e sobre uma agenda para fortalecimento do conceito de seguridade social, o momento político atual, com um novo governo assumindo mais compromissos públicos com a política social, torna-se mais favorável ao desenvolvimento de interfaces entre as políticas públicas nessa área. Ainda que possam existir dificuldades do ponto de vista econômico, a priorização política é essencial para a superação de barreiras em qualquer seara. Como visto anteriormente, o pensamento neoliberal teve papel fundamental para o *status quo* da seguridade social no país. Um governo mais comprometido com a concretização dos direitos sociais é pressuposto para o alcance da integração pretendida.

A pandemia da covid-19 evidenciou os limites da atuação fragmentada no campo social, particularmente nas áreas que integram a seguridade social. Aqui vale a pena tomar emprestado da área da saúde o conceito de integralidade, que envolve o atendimento dos indivíduos, segundo as suas necessidades, de forma integrada, considerando os profissionais, os serviços, as políticas e os programas de saúde (Mattos, 2009). Atender integralmente às pessoas no campo social demanda do Estado articulação entre as políticas para que as suas diferentes necessidades sejam reconhecidas e a resposta governamental seja efetiva. As necessidades das pessoas que procuram atendimento no SUS tendo por causa primária do problema de saúde a fome ou a desnutrição não terão seu problema resolvido se apenas receberem o atendimento das equipes de saúde. Essas equipes precisam dispor de meios para realizar o atendimento que lhes cabe, mas também para encaminhá-las aos centros de referência da assistência social a fim de que se analise a situação de vulnerabilidade por insegurança alimentar causada por insuficiência de renda e se dê a resposta adequada, seja no campo da assistência social ou mesmo da previdência. Os custos das respostas fragmentadas e incompletas resultam em ações inefetivas, perda de recursos utilizados de forma ineficiente e em nível de bem-estar da população aquém do que se poderia atingir. O momento atual parece propício para o aperfeiçoamento do cuidado social¹⁹ no Brasil, tanto pelas lições que a pandemia nos legou quanto pela agenda social do novo governo em âmbito federal. Isso implica a implementação de políticas que tenham por diretriz a “integralidade do cuidado social”.

Ações fragmentadas, incompletas ou mesmo sobrepostas são sintomas de um mesmo problema: a ausência de coordenação, no campo da seguridade social, *entre* as suas políticas constitutivas. A falta de articulação entre as partes do tripé acaba por gerar “padrões de atenção interrompidos (...)”, o que acaba por incentivar o trato

19. A ideia de cuidado social implica o reconhecimento do cuidado como um direito humano fundamental para a existência e o convívio na sociedade, resultando em responsabilidades e obrigações do Estado quanto à sua garantia (Oliveira e Ribeiro, 2022).

individual de demandas” (Sposati, 2018, p. 2318). Note-se que tal ausência de coordenação não é apenas um resultado “natural” das dificuldades em se articular três políticas públicas com legados institucionais muito diversos, mas, também, uma opção política consciente do legislador. A Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei nº 8.212/1991) determina, em seu título V – *Da Organização da Seguridade Social*, que as ações nas áreas de saúde, previdência e assistência serão organizadas em Sistema Nacional de Seguridade Social (art. 5º). O ator institucional designado a coordenar tal reorganização intersectorial em um sistema integrado seria o Conselho Nacional da Seguridade Social, composto por representantes dos governos federal, estaduais e municipais, bem como dos trabalhadores e dos empresários (indicados por centrais sindicais e confederações nacionais, respectivamente). O conselho teria por função, segundo o art. 7º, inciso I, estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas. Entretanto, a criação do conselho foi revogada antes que este fosse efetivamente implantado, tornando a seguridade social *acéfala* (Sposati, 2018) e fazendo com que “sua institucionalidade ficasse praticamente reduzida ao planejamento orçamentário anual” (Delgado, Jaccoud e Nogueira, 2009, p. 29).

Quanto ao financiamento da seguridade social, o maior obstáculo hoje consiste no teto de gastos das despesas primárias da União, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Ao se estabelecer um limite para essas despesas, congelado em termos reais no patamar de 2017 até 2036, criou-se um mecanismo que não só impede o crescimento de despesas com políticas públicas diversas, mas que pode reduzir drasticamente os recursos alocados ao seu financiamento. Assim, para a promoção da seguridade social e de outras políticas públicas, é preciso eliminar esse impedimento à ampliação do gasto federal. Contudo, essa medida não é suficiente para evitar disputas em torno do financiamento das políticas setoriais da seguridade social. A DRU e a concessão de renúncias de contribuições sociais – renúncias estas que, como já exposto na seção 3.1, compõem a maior parte das normas classificadas tematicamente como “financiamento/tributação” neste estudo – reduziram as receitas vinculadas ao OSS e contribuíram para a ocorrência dessas disputas. Dessa forma, é fundamental repensar o OSS no bojo de uma reforma tributária que tenha entre as suas diretrizes a proteção das despesas que financiam políticas associadas à garantia dos direitos sociais. Nesse aspecto, apesar das dificuldades que certamente existirão para se aprovar as mudanças constitucionais requeridas no Congresso Nacional, mais uma vez a vontade política do chefe do Executivo pode aumentar a probabilidade de sucesso nesse intento.

A respeito da garantia dos direitos sociais, organizações da sociedade civil têm promovido um debate importante sobre a necessidade de adoção de princípios de direitos humanos na política fiscal na América Latina. Os princípios são enunciados obtidos a partir de leis e outras normas, especialmente do direito internacional, que se

traduzem em ações que os Estados devem realizar para cumprir com os tratados de direitos humanos dos quais são signatários (Inesc *et al.*, 2021).²⁰ No Brasil, iniciativas como essa são relevantes para promover o debate sobre a garantia dos direitos humanos em um contexto de grande desequilíbrio no reconhecimento, por várias lideranças políticas, das obrigações do Estado nos âmbitos fiscal e social, ainda que estejam inscritas na Constituição e em leis. A balança tem pesado mais para a responsabilidade fiscal, e são comuns as defesas de ajustes de contas públicas que subjagam direitos sociais, como se as responsabilidades do Estado na sua garantia pertencessem a uma segunda ordem na escala de responsabilidades estatal.

A análise de algumas propostas em discussão no Congresso Nacional acerca do tema auxilia a compreender a conjuntura em que se dá o debate atual sobre responsabilidade fiscal e responsabilidade social no Brasil. Por exemplo, propôs-se na PEC 188, de 2019, que, na promoção dos direitos sociais, o direito ao equilíbrio fiscal intergeracional seja observado (Brasil, 2019). Ou seja, em teoria, o Estado poderia sacrificar os direitos sociais da população brasileira hoje em nome de um equilíbrio fiscal para preservar direitos dos que ainda não nasceram. Propostas como essa mal escondem a sua verdadeira intenção, que é a limitação dos gastos com políticas sociais que concretizam direitos, não só hoje como no futuro. Em meio a uma agenda de austeridade fiscal, revelam um conflito distributivo em que o lado perdedor seria constituído da maior parcela da população brasileira. A responsabilidade dos governos na garantia dos direitos sociais é tão relevante quanto a sua responsabilidade na gestão fiscal. A boa gestão fiscal deve servir à garantia dos direitos de todos e não deve ser utilizada para o enriquecimento das elites ao custo de maiores desigualdades socioeconômicas e piores condições de vida para a maioria da população.

Há pouca produção acadêmica sobre responsabilidade social no setor público. Delgado, Jaccoud e Nogueira (2009, p. 27) notam que a instituição da seguridade social exige “significativa expansão da responsabilidade pública na proteção social e, com ela, do gasto social”; também que o OSS reflete um “balanço de direitos sociais e deveres fiscais, mas em uma estrutura (...) até hoje carente de clara explicitação e *accountability*” (Delgado, Jaccoud e Nogueira, 2009, p. 29). Moretto Neto (2010, p. 61) entende a responsabilidade social como “o compromisso organizacional com a promoção e a manutenção do bem-estar coletivo por meio da geração de desenvolvimento

20. Com efeito, o *corpus* analisado inclui um decreto que aprova o texto da Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – voltada especificamente ao estabelecimento de patamares mínimos de seguridade social –, bem como decreto que promulga o texto da Convenção Multilateral Ibero-Americana de Seguridade Social. Contudo, há outras normativas relevantes, entre as quais se destaca o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC). A respeito da difícil equação entre direito internacional e direito interno no Brasil, ver Nascimento (2005, p. 77).

sustentável” e sugere a elaboração de uma “Lei de Responsabilidade Social”, como contraponto à Lei de Responsabilidade Fiscal, que “defina critérios de atuação, de controle e de transparência da atuação do Estado na área social” (Moretto Neto, 2010, p. 115). Ao se transpor essa noção para o Estado, no contexto nacional, pode-se compreender a responsabilidade social não apenas como compromisso, mas como a sua obrigação com a promoção e manutenção do bem-estar da população, visto que esse dever está constitucionalmente inscrito. Isso envolve a implementação de políticas que concretizem tanto direitos civis e políticos quanto direitos sociais, entre eles, os relacionados à seguridade social.

No Brasil, a regulamentação da responsabilidade na gestão fiscal data de 2000, quando foi aprovada a Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000), mas, até o momento, não se regulamentou a responsabilidade na gestão social. Algumas iniciativas sobre a matéria tramitam no Congresso Nacional. O Projeto de Lei (PL) nº 5.343/2020, de autoria do Senador Tasso Jereissati, propõe a instituição da Lei de Responsabilidade Social e o estabelecimento de normas de responsabilidade social para a redução da pobreza (Brasil, 2020a). O PL nº 5.508/2020, do deputado Kim Kataguirí, propõe o Programa de Responsabilidade Social (Brasil, 2021). O Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 108/2022, de autoria do senador Alexandre Silveira, propõe a instituição de “regime voltado à responsabilidade social na elaboração, condução e aplicação de políticas públicas que visem ao desenvolvimento e ao bem-estar em âmbito nacional” (Brasil, 2022a).

Os dois primeiros projetos limitam a responsabilidade social ao enfrentamento da pobreza, indo, portanto, de encontro ao conceito mais amplo de seguridade social. Tais projetos refletem antes um interesse de redução da responsabilidade social do Estado para com seus cidadãos. O PLC nº 108/2022, por sua vez, apresenta um caráter mais abrangente ao propor “normas de organização administrativo-federativa voltada para a responsabilidade na elaboração, implementação e consolidação e expansão de políticas públicas sociais” (Brasil, 2022a). Contudo, tal projeto de lei avança sobre questões já amplamente discutidas e regulamentadas em leis e outras normas e restringe a proposta aos campos da saúde, do saneamento e da moradia, da educação e da segurança pública. O que essas iniciativas e a falta de regulamentação até hoje mostram é que a responsabilidade social no setor público é um tema que carece de debate e apropriação conceitual por atores relevantes. Nesse contexto, pode-se abrir uma janela de oportunidade para a discussão sobre a seguridade social como tema de política pública e para a superação da restrição do debate legislativo dessa área ao formalismo fiscal-orçamentário.

Criando-se um ambiente favorável à consolidação da seguridade social como tema de política pública, o que envolve o debate sobre sua relevância para a proteção social brasileira e a ampliação progressiva dos recursos alocados ao seu financiamento, podem-se produzir as condições necessárias para maior cooperação entre as instituições setoriais responsáveis por sua concretização, viabilizando-se a oferta à população de serviços integrados, a despeito das diferentes trajetórias institucionais e legado técnico dessas instituições.

Por fim, é preciso abordar algumas limitações deste estudo. Note-se que a análise do conteúdo dos decretos (presidenciais e legislativos) baseou-se nas ementas, o que reduz a sua precisão em comparação com o texto completo da norma, disponível para a base *leis*. Contudo, como os decretos trataram em grande medida (96,4%) de questões tributárias e orçamentárias, sendo residual o tratamento de outros temas, que também não indicam uma abordagem integrada da seguridade social como política pública, o impacto do uso apenas das ementas é minorado.²¹ Outra questão é que o critério único de inclusão das normativas no escopo da pesquisa foi a busca pelo termo *seguridade social*. Não foram consideradas eventuais normas que tratem conjuntamente das áreas que integram a seguridade, mas que não mencionem o termo em si.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quase 35 anos após a promulgação da Constituição Cidadã, a seguridade social representa hoje uma imensa parte do esforço de oferecer proteção, nos termos da Convenção nº 102/1952 da OIT,

mediante uma série de medidas públicas, contra as privações econômicas e sociais (...) em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte, bem como da proteção em forma de assistência médica e de apoio a família e filhos (OIT, 1952²² *apud* Delgado, Jaccoud e Nogueira, 2009).

Cerca de 72% da população brasileira, ou 150 milhões de pessoas, são atendidas de forma quase exclusiva pelo SUS para serviços médico-assistenciais; contudo, a cobertura desse sistema é de 100% da população para ações e serviços de vigilância em saúde e para alguns bens, como medicamentos, e serviços especializados (Sá, 2023).

21. Adicionalmente, em alguns poucos casos de dúvidas de classificação, consultou-se o texto completo dos decretos diretamente no Portal da Legislação. Disponível em: <<https://bit.ly/3M3rAdU>>.

22. OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *C102 - Normas Mínimas da Seguridade Social*. Genebra: OIT, 1952. Disponível em: <<https://l1nq.com/Wl0jE>>. Acesso em: 6 jun. 2023.

Em fevereiro de 2022, 56,7 milhões de pessoas contribuíam para instituto de previdência e 31,6 milhões receberam algum benefício do Regime Geral de Previdência Social. Para o mesmo mês, no campo assistencial, 2,6 milhões de pessoas com deficiência e 2,2 milhões de pessoas idosas receberam o BPC (Brasil, 2022b). Por sua vez, o programa Bolsa Família (à época intitulado Auxílio Brasil) atingiu 50,5 milhões de pessoas, número esse que chegou a 55,4 milhões de pessoas em outubro do mesmo ano.²³ Uma série de outras estatísticas poderiam ser elencadas para ilustrar o tamanho e a importância das políticas de seguridade social e o quanto elas foram ampliadas, ou mesmo criadas, no período de análise – amiúde como consequência direta da aplicação dos princípios dispostos na Constituição. Não obstante, uma das promessas da seguridade social – que ela se constituiria como um sistema *integrado* de políticas de promoção do bem-estar social – foi frustrada.

Buscamos, por meio da análise de conteúdo de 2.174 normas federais, ampliar a compreensão de como a seguridade social foi tratada na produção legislativa brasileira desde a promulgação da Constituição de 1988 até os dias de hoje. Focamos a análise na identificação de temas reconhecidos como problemas públicos, na forma como esses temas foram priorizados e nas institucionalidades de proteção social criadas ou alteradas pelos documentos legais amostrados. Damos especial atenção à forma como o “tripé” da seguridade social era abordado (se como objeto de ação conjunta ou como ações legislativas estanques) e ao grau de importância dado ao aspecto fiscal-orçamentário pelos legisladores.

Vale ressaltar o relativo ineditismo dos procedimentos metodológicos adotados. Separadamente, o *web scrapping*, a construção de um *corpus* de normas jurídicas, a análise temática de conteúdo e a análise lexicográfica de segmentos de texto são atividades de pesquisa relativamente conhecidas. Entretanto, a conjugação de todos esses procedimentos, tal qual exposto nas páginas anteriores, ainda não é um método conhecido, e muito menos consolidado. Entendemos que este conjunto de procedimentos se mostra capaz não apenas de fornecer insumos empíricos bastante robustos à pesquisa em tela, como também de organizar um conjunto coerente de técnicas de pesquisa passíveis de serem replicadas na análise de muitos outros assuntos. Particularmente, ele se constitui como um caminho promissor para estudos que tomem por objeto o aspecto normativo-formal subjacente a qualquer política pública.

Os resultados confirmam as hipóteses levantadas. Propusemos, como interpretação dos resultados observados, e em diálogo com a literatura sobre o tema, que o período analisado foi marcado por certo retrocesso no apoio de elites econômicas e

23. Disponível em: <<https://bit.ly/3lyxTVw>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

políticas – e mesmo entre as classes trabalhadora e média – à ideia de que cabe ao Estado ofertar proteção social, nos moldes do *welfare state*. Ganhou força, no Brasil e no mundo, um ideário neoliberal que busca ampliar o grau de responsabilização dos indivíduos por suas sortes e azares e, *pari passu*, reduzir a responsabilização, bem como o escopo de atuação, do Estado nessa área.

Tal diagnóstico geral, embora concorra para os resultados observados, não é causa suficiente para estes, visto que diversas políticas sociais observaram avanços muito significativos no período, incluindo dois “pés” da seguridade: a saúde e a assistência social.²⁴ A esse respeito, notamos que, ao contrário de políticas setoriais, a seguridade social não contou, e não conta, com atores coletivos – incluindo, mas não restritos aos movimentos sociais – que a respaldem, que a sustentem na esfera pública e no campo político. De fato, a seguridade social não surgiu como demanda da sociedade, mas como solução *top-down* para organizar e, simultaneamente, transformar o nosso arcabouço estatal de proteção social. Essa pequena atenção ao tema, dada por parte da sociedade civil e mesmo dos partidos políticos, facilitou seu processo de captura por interesses privados, que desidrataram as receitas necessárias ao seu financiamento e impingiram ao tema a pecha de suposto adversário da responsabilidade fiscal. Nessa conjuntura, restou à classe política tão somente a realização de esforços esporádicos de recomposição de suas bases fiscais via créditos suplementares. Sendo assim, concluímos que o formalismo fiscal-orçamentário que marca a produção legislativa do período é intimamente conectado à ausência de um debate público qualificado em que a responsabilidade fiscal não signifique a renúncia à responsabilidade social do Estado para com seus cidadãos.

A principal exceção à regularidade observada merece destaque, pois aponta para uma agenda propositiva no campo da seguridade social. Trata-se da LOSS, que, por atos normativos posteriores, perdeu sua função de coordenação dos esforços de ação intersetorial. Destaca-se, nesse tocante, a importância de se discutir um arranjo de governança da seguridade social capaz de cumprir a função estratégica de estabelecer diretrizes gerais e políticas de integração entre as áreas. Tal arranjo deve ter por princípio o caráter democrático e descentralizado da administração da seguridade social, com participação dos governos, dos trabalhadores, dos empregadores e dos aposentados, conforme preconiza o art. 194, inciso VII da Constituição Federal. Ademais, há que se considerar a participação social no referido arranjo de representantes de usuários dos serviços públicos de saúde e de assistência social.

24. Não cabe aqui fazer uma avaliação sintética da previdência social no período, marcada tanto por avanços quanto por retrocessos. Mesmo assim, vale citar a ampliação da aposentadoria para o meio rural como um marco significativo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. V. *et al.* Desafios do sistema de saúde brasileiro. *In*: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Org.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 2, p. 357-414.

BARDIN, L. (Org.). **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/34nuKQF>>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 maio 2000.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**, Brasília, n. 172, p. 239, 6 nov. 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3GyrzvW>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.343, de 2020. Institui a Lei de Responsabilidade Social; estabelece normas de responsabilidade social para a redução da pobreza e dá outras providências. **Diário do Senado Federal**, Brasília, n. 176, p. 334, 3 dez. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/3CiM90T>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Glossário de Termos Orçamentários**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020b.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.508, de 2020. Cria o Programa de Responsabilidade Social e dá outras providências. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 39, p. 1131, 10 mar. 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Q7Xmad>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2022. Institui regime voltado à responsabilidade social na elaboração, condução e aplicação de políticas públicas que visem ao desenvolvimento e ao bem-estar em âmbito nacional. **Diário do Senado Federal**, Brasília, n. 122, p. 42, 10 ago. 2022a. Disponível em: <<https://bit.ly/3YYO8B0>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 27, n. 2, fev. 2022b. Disponível em: <<https://bit.ly/3VVaK2y>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

CAMARGO, B. V.; JUSTO, A. M. Iramuteq: um *software* gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.

CARVALHO, J. M. (Org.). **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. de S. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 269-279, maio-ago. 2021.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 21, p. 1011-1042, dez. 2012.

CASTRO, J. A. de. *et al.* **Gasto social federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010**. Brasília: Ipea, set. 2012. (Nota Técnica Disoc, n. 11).

COSTA, P. V. da. *et al.* A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. (Org.). **O Brasil sem miséria**. 1. ed. Brasília: MDS, 2014. p. 289-321.

DELGADO, G. C.; JACCOUD, L.; NOGUEIRA, R. P. Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 1, n. 17, p.17-40, 2009.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003.

DWECK, E.; ROSSI, P. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural. *In*: LEITE, M. V. C. (Org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade**. Santiago: CEPAL, 2019. p. 97-116.

ESPING-ANDERSEN, G. (Ed.). **The three worlds of welfare capitalism**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

FAGNANI, E. **Seguridade social: a experiência brasileira e o debate internacional**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, dez. 2011. (Análises e Propostas, n. 42).

FAGNANI, E. (Org.). **Previdência: o debate desonesto – subsídios para a ação social e parlamentar: pontos inaceitáveis da reforma de Bolsonaro**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

FLEURY, S. Política social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 400-417, out.-dez. 1985.

FLEURY, S. A seguridade social e os dilemas da inclusão social. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 449-467, maio-jun. 2005.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS *et al.* **Princípios de direitos humanos na política fiscal**. Brasília: Inesc, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3Gdwrlr>>. Acesso em: 3 jan. 2023.

JACCOUD, L. de B. **Seguridade social**: uma discussão teórico-conceitual – proposta de trabalho. Brasília: Ipea, 2022. (Não publicado).

JACCOUD, L. de B.; MESQUITA, A. C. S.; PAIVA, A. B. de. O BPC: dos avanços na seguridade aos riscos da reforma da previdência. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 11, p. 3499-3504, 2017.

JANNUZZI, P. de M. Estatísticas públicas e o combate à fome e à pobreza: afinidades eletivas que fizeram diferença nos resultados da ação governamental. *In*: KOGA, N. M. (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 457-498.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. *In*: LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de Rodrigo León Contrera. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 151-178.

MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (Org.). **Intersectorialidade nas políticas sociais**: perspectivas a partir do programa Bolsa Família. Brasília: MDS, 2016. (Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate, n. 26).

MALHOTRA, R.; FASEL, N. Quantitative human rights indicators: a survey of major initiatives. *In*: EXPERT MEETING ON HUMAN RIGHTS INDICATORS, 2005, Turku. **Proceedings...** Turku: Abo Akademi University, Mar. 2005.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á. SUS e seguridade social: em busca do elo perdido. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 39-49, maio-ago. 2005.

MARQUES, R. M.; XIMENES, S. B.; UGINO, C. K. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 526-547, jul.-set. 2018.

MATTOS, R. A. de. Os sentidos da integralidade: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser defendidos. *In*: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. de. (Org.). **Os sentidos**

da integralidade na atenção e no cuidado à saúde. 8. ed. Rio de Janeiro: UERJ; Abrasco, 2009. p. 43-68.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan.-jun. 2011.

MORETTO NETO, L. (Org.). **O caminho do conhecimento: ética e responsabilidade social no serviço público.** Florianópolis: UFSC; Brasília: Mapa, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3GbMbd1>>. Acesso em: 22 dez. 2022.

NASCIMENTO, C. E. A efetividade dos tratados internacionais no direito Brasileiro e a emenda constitucional nº 45/2004. **Revista Jurídica UNIJUS**, Uberaba, v. 7, p. 77-87, 2005.

NORONHA, J. C. Os rumos do Estado brasileiro e o SUS: a seguridade social como política pública da sociedade e Estado. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 31-38, maio-ago. 2005.

OLIVEIRA, A. C.; RIBEIRO, T. da S. Mulheres negras na provisão e distribuição de cuidados no Brasil. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 289-313, jul.-dez. 2022.

PACCOLA, M. A. B. A construção da “hegemonia” neoliberal no Brasil. **Sinais: revista de ciências sociais**, Vitória, n. 19, p. 30-48, jan.-jun. 2016.

REINERT, M. Alceste: une méthodologie d’analyse des données textuelles et une application: Aurelia de Gerard de Nerval. **Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de méthodologie sociologique**, n. 26, p. 24-54, Mar. 1990.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, p. 1-5, 2016.

SÁ, E. B. de. et al. Saúde. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 30, p. 1-57, 2023. Disponível em: <<https://bit.ly/3KXkFmG>>. Acesso em: 4 mar. 2023.

SALVADOR, E. S. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set.-dez. 2017.

SALVIATI, M. E. **Manual do aplicativo Iramuteq.** Brasília: Iramuteq, 2017. Disponível em: <<https://is.gd/17IN2t>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira.** 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SPOSATI, A. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 7, p. 2315-2325, jul. 2018.

VAZ, P. A. B. (Org.). **A judicialização dos direitos da seguridade social**. Curitiba: Alteridade, 2021.

VIANNA, M. L. T. W. O culpado é o mordomo? Constrangimentos ocultos (que não os do modelo econômico) à seguridade social. *In*: LOBATO, L. de V. C.; FLEURY, S. (Org.). **Seguridade social, cidadania e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009. p. 66-83.

VIEIRA, F. S. *et al.* **Gastos em saúde e educação no Brasil**: impactos da unificação dos pisos constitucionais. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2020. (Texto para Discussão, n. 2596).

VIEIRA, F. S.; PIOLA, S. F.; BENEVIDES, R. P. S. **Vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil**: resultados e argumentos a seu favor. Brasília: Ipea, out. 2019. (Texto para Discussão, n. 2516).

XIMENES, D. (Org.). **Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do programa Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2014. (Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate, n. 18).

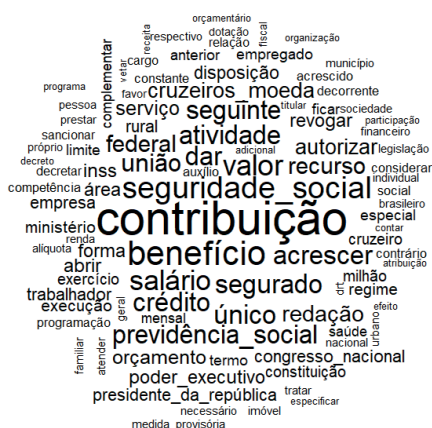
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL, F.; BICHIR, R. Policy dynamics and government attention over welfare policies: an analysis of the Brazilian case. **Brazilian Political Science Review**, v. 16, n. 1, p. 1-42, 2022.

TEXTO para DISCUSSÃO

FIGURA A.3

Produção legislativa federal¹ sobre seguridade social no governo Collor – n = 24 (1990-1992)



Elaboração dos autores.

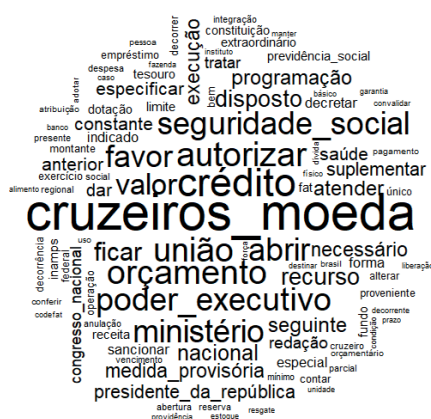
Nota: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias.

Obs.: 1. N refere-se ao número de leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias aprovadas durante o governo.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA A.4

Produção legislativa federal¹ sobre seguridade social no governo Itamar Franco – n = 44 (1992-1994)



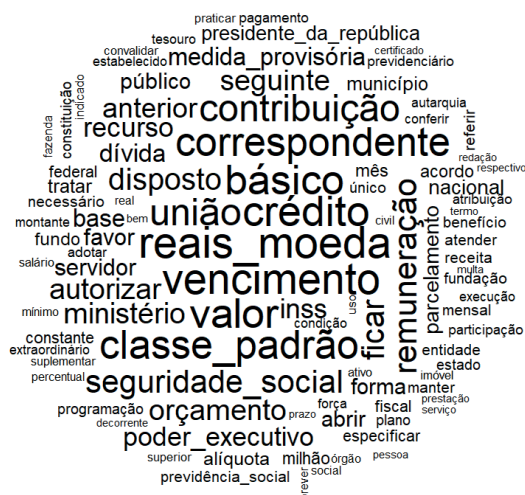
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA A.5

Produção legislativa federal¹ sobre seguridade social no governo FHC I – n = 330 (1995-1998)



Elaboração dos autores.

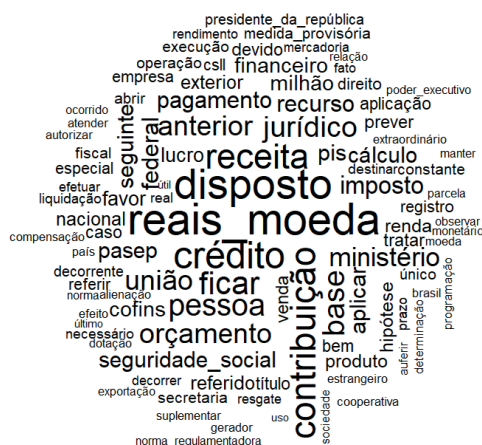
Nota: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias.

Obs.: 1. FHC – Fernando Henrique Cardoso.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA A.6

Produção legislativa federal¹ sobre seguridade social no governo FHC II – n = 278 (1999-2002)



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA A.7

Produção legislativa federal¹ sobre seguridade social no governo Lula I – n = 129
(2003-2006)



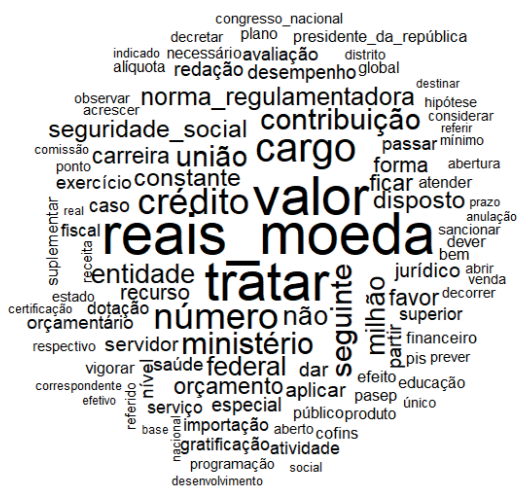
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA A.8

Produção legislativa federal¹ sobre seguridade social no governo Lula II – n = 89
(2007-2010)



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA A.9

Produção legislativa federal¹ sobre seguridade social no governo Dilma I – n = 49 (2011-2014)



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA A.10

Produção legislativa federal¹ sobre seguridade social no governo Dilma II – n = 1 (2015-2016)

crédito

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Engloba leis, emendas à Constituição e/ou medidas provisórias.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

APÊNDICE B

TABELA B.1

Lista das cem expressões mais frequentes no *corpus*, por base

Forma	Base leis	Base decretos	Total
Valor	4.145	916	5.061
Reais_moeda	3.941	767	4.708
Crédito	3.097	1.049	4.146
Orçamento	2.037	1.530	3.567
União	2.460	974	3.434
Seguridade_social	1.991	956	2.947
Favor	1.638	905	2.543
Disposto	2.368	1	2.369
Contribuição	2.239	90	2.329
Ficar	2.136	0	2.136
Ministério	2.026	102	2.128
Abrir	1.181	905	2.086
Tratar	1.927	32	1.959
Seguinte	1.905	0	1.905
Recurso	1.762	21	1.783
Suplementar	916	846	1.762
Dotação	860	859	1.719
Fiscal	1.121	520	1.641
Constante	1.309	314	1.623
Milhão	1.587	0	1.587
Federal	1.397	121	1.518
Receita	1.440	14	1.454
Base	1.415	0	1.415
Anterior	1.360	0	1.360
Pessoa	1.357	0	1.357
Vigente	406	839	1.245
Jurídico	1.210	9	1.219

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Forma	Base leis	Base decretos	Total
Nacional	1.105	70	1.175
Reforço	329	838	1.167
Correspondente	1.136	0	1.136
Presidente_da_república	1.116	0	1.116
Forma	1.072	9	1.081
Financeiro	1.012	44	1.056
Vencimento	1.054	0	1.054
Partir	1.023	1	1.024
Medida_provisória	1.015	0	1.015
Poder_executivo	1.008	0	1.008
Básico	1.004	2	1.006
Entra_em_vigor_na_data_de_sua_publicação	987	0	987
Autorizar	980	1	981
Aplicar	974	3	977
Servidor	963	3	966
Pagamento	963	0	963
Necessário	942	0	942
Social	680	258	938
Atender	924	2	926
Programação	888	27	915
Creditar	97	800	897
Especial	830	51	881
Público	861	10	871
Único	862	3	865
Inclusive	852	1	853
Dar	809	44	853
Pasep	757	80	837
Pis	754	82	836
Veze	830	0	830
Imposto	814	7	821
Cargo	818	1	819
Classe_padrão	814	0	814

(Continua)

(Continuação)

Forma	Base leis	Base decretos	Total
Orçamentário	705	106	811
Remuneração	809	0	809
Bem	781	27	808
Prever	789	7	796
Título	793	1	794
Referido	785	0	785
Cofins	709	75	784
Caso	772	1	773
Referir	760	0	760
Inss	753	1	754
Entidade	724	14	738
Decorrer	722	0	722
Congresso_nacional	712	0	712
Hipótese	708	0	708
Alíquota	660	47	707
Global	429	277	706
Execução	691	12	703
Data	693	0	693
Real	688	2	690
Produto	651	24	675
Cálculo	671	2	673
Lucro	663	0	663
Decretar	657	0	657
Sancionar	656	0	656
Indicado	648	0	648
Passar	645	0	645
Dívida	642	0	642

Fontes: LexML (disponível em: <<https://bit.ly/3AYgAlv>>) e Normas (disponível em: <<https://bit.ly/42vu3mG>>).

Elaboração dos autores.

Obs.: Palavras unidas com um subtraço (por exemplo, *seguridade_social*) são expressões unidas para fins desta pesquisa em particular. O uso do subtraço faz com que o *software Iramuteq* considere-as como um único lema.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

