

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

José Fábio Silva Rodrigues

**A FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL E SEUS IMPACTOS NA
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Brasília, DF
2013

Professor Doutor Ivan Marques de Toledo Camargo
Reitor da Universidade de Brasília

Professora Doutor Mauro Luiz Rabelo
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor Jaime Martins de Santana
Decano de Pesquisa e Pós-graduação

Professor Doutor Tomás de Aquino Guimarães
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professor Doutor Ivan Ricardo Gartner
Coordenador Geral do Programa Multiinstitucional e Inter-regional de
Pós-graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN

Professora Mestre Rosane Maria Pio da Silva
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - diurno

Professor Doutor Bruno Vinícius Ramos Fernandes
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – noturno

José Fábio Silva Rodrigues

**A FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL E SEUS IMPACTOS NA
PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador:

Prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima

Linha de pesquisa:

Impactos da Contabilidade na Sociedade

Área:

Contabilidade, finanças e orçamento público

Brasília, DF

2013

RODRIGUES, José Fábio Silva

A financeirização do capital e seus impactos na previdência social / José Fábio Silva Rodrigues - Brasília, 2013.

40. p.

Orientador(a): Prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia - Graduação) – Universidade de Brasília, 2º Semestre letivo de 2012.

Bibliografia.

1. Previdência social 2. Capital financeiro 3. Direitos sociais 4. Orçamento público I. Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília. II. Título.

CDD –

José Fábio Silva Rodrigues

A FINANCEIRIZAÇÃO DO CAPITAL E SEUS IMPACTOS NA PREVIDÊNCIA
SOCIAL

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) defendido e aprovado no Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília como requisito à conclusão da disciplina Pesquisa em Ciências Contábeis e obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, avaliado pela seguinte comissão examinadora:

Prof. Dr. Carlos Alberto Ferreira Lima
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof. MsC Cláudio Moreira Santana
Examinador – Universidade de Brasília (UnB)

Brasília, DF, 08 de março de 2013

À minha mãe que sempre me inspirou a buscar o conhecimento e para minha (e)terna
companheira Juvina e aos meus filhos Pedro Emanuel e João Gabriel, meus pilares.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Carlos Alberto Ferreira Lima, pela paciência, solicitude e importantes dicas que me ajudaram no encaminhamento da produção do texto monográfico.

“O ornitorrinco está condenado a submeter tudo à voracidade da financeirização, uma espécie de “buraco negro”: agora será a previdência social, mas isso o privará exatamente de redistribuir a renda e criar um novo mercado que sentaria as bases para a acumulação digital-molecular. O ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão”.

Francisco de Oliveira

RESUMO

O processo de consolidação do *welfare state* europeu iniciado após a Segunda Grande Guerra Mundial e marcadamente influenciado por políticas econômicas de cunho keynesianas entrou em crise após a fim da Era de Ouro do capitalismo (1945-1973), no entanto, a Constituição Federal de 1988 foi nitidamente inspirada, em função de condicionantes históricas – acabávamos de sair de 21 anos de uma ditadura civil-militar -, no *welfare state* erigido na Europa. A seguridade social foi então estruturada no tripé assistência social, saúde e previdência social e lhe foi garantida pelo texto constitucional uma ampla base de financiamento. Em um descompasso histórico o “modelo” econômico neoliberal que aportava por aqui nos anos 1990 e que tinha como diretrizes uma amplo processo de liberalização financeira, abertura comercial, privatizações e ‘flexibilização’ das leis trabalhistas com fortes implicações sociais e econômicas não se coadunava com o avanço dos direitos sociais que previa o texto constitucional. O presente trabalho busca analisar como a dinâmica capitalista em seu aspecto financeiro tem interferido sistematicamente nas políticas públicas voltadas à Previdência Social, um dos elementos estruturantes da seguridade social, evidenciando os efeitos perversos do transbordamento do capital financeiro no sistema previdenciário e como essa espécie de capital tem buscado se apropriar dessa fatia do fundo público em detrimento de direitos sociais garantidos pelo texto constitucional de 1988, verificando-se ainda que muitos instrumentos normativos estatais vão ao encontro dos interesses do capital financeiro em seu desejo de se apropriar do fundo público e têm impedido a implementação de fato do Orçamento da Seguridade Social.

Palavras-chaves: Previdência Social, capital financeiro, direitos sociais, orçamento público.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Resultado da Seguridade Social: 1995 a 1999.....	27
Tabela 2 – Resultado da Seguridade Social: 2000 a 2005.....	28
Tabela 3 – Desvinculação de Receitas da Seguridade Social: 1995 a 2005.....	29
Tabela 4 – Dívida líquida do setor público, ano selecionados: 1994-2006.....	35
Tabela 5 – Finanças públicas, valores acumulados.....	35

SUMÁRIO

RESUMO	9
LISTA DE TABELAS	10
1 INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1	
1 O WELFARE STATE	15
1.1 A emergência do nosso estado de mal-estar social.....	18
CAPÍTULO 2	
2 SEGURIDADE SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	21
CAPÍTULO 3	
3 A DINÂMICA DO CAPITAL FINANCEIRO E SUA RELAÇÃO COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	30
4 CONCLUSÃO	37
REFERÊNCIAS	39
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	40

INTRODUÇÃO

A seguridade social no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, garantiu importantes avanços no sistema social de proteção. Inspirada no modelo do *welfare state* europeu, o texto constitucional buscou integrar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social como elementos estruturantes da seguridade social.

A relevância da seguridade social se expressa pelo orçamento estatal, que no ano de 2013 tem reservado o montante de R\$ 605.132.249.177,00 (seiscentos e cinco bilhões, cento e trinta e dois milhões, duzentos e quarenta e nove mil, cento e setenta e sete reais) para essa área. Este trabalho tem como foco a previdência social, reconhecendo, porém, que os impactos sofridos pela saúde e assistência social são tão graves quanto os que assombram o nosso sistema previdenciário.

A promulgação da Constituição Federal em outubro de 1988 e o início dos anos 90 mostraria a incompatibilidade entre seguridade social erigida da Constituição Federal de 1988 e o modelo econômico que começaria a ser colocado em prática no Brasil: o neoliberalismo. Fruto do Consenso de Washington e política pensada a partir do centro dinâmico capitalista a ser aplicada sem anestesia nos países periféricos, tal doutrina apregoava, a título de modernização do Estado, a redução do mesmo. O receituário neoliberal prescrevia abertura comercial, privatizações e liberalização financeira, com fortes implicações sociais e impondo uma liberalização financeira *urbi et orbi*.

É nesse contexto de redução da presença do Estado na economia, “reformas” no sistema de proteção social e previdência e de um forte processo de financeirização da economia nacional, que se busca analisar os desdobramentos e impactos de tais elementos na previdência, visto que esta emerge como um dos principais setores candidatos à privatização, graças à sua enorme capacidade de produzir acumulação de capital na área financeira e na ampliação do mercado de capitais, sobretudo o de seguros privados, conforme Evilasio Salvador (2010).

A Constituição Federal no seu Título VI, Capítulo II, art. 165, que trata das finanças públicas, estruturou o orçamento do seguinte modo:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Essa estruturação do orçamento reforça a importância da seguridade social dentro do aparelho orçamentário do Estado, visto que uma parte considerável do orçamento é destinado à seguridade. O problema ocorre devido ao fato de que esse orçamento, ao arripio do texto constitucional, não é implementado de fato pelo governo federal desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ao longo do texto monográfico ficará claro como o governo se apropria de recursos do orçamento da seguridade e os canaliza para o orçamento fiscal para realizar *superávit* primário e pagamento de juros e amortização da dívida pública.

Tão sutil fato é sistematicamente escondido da opinião pública que é bombardeada sistematicamente pela necessidade de se “reformular” o sistema previdenciário, pois segundo o governo e a grande imprensa, o mesmo é deficitário e insustentável. Esses fatos já delineiam como o capital financeiro vem avançando sobre a previdência, tema central do texto monográfico.

O presente trabalho está dividido em três capítulos e por fim a conclusão. No primeiro capítulo é apresentado o *welfare state* que passou a vigorar no centro capitalista logo após a Segunda Guerra Mundial. Esse *Estado do Bem-Estar-Social* está intimamente ligado a políticas de cunho keynesiano, onde a ampliação do mercado de consumo pode ser garantida com a ampliação das políticas sociais e o fundo público comparece também como financiador de políticas anticíclicas nos períodos de crises do sistema capitalista.

Ainda no capítulo primeiro se busca apresentar o estado de emergência social que temos no Brasil. Estamos por conhecer o estado de bem-estar social, pois vivenciamos uma desigualdade secular que nos mantém em um permanente estado de mal-estar social. Segundo Oliveira (2003), o ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão.

O capítulo 2 elenca os elementos estruturantes da seguridade social no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e suas fontes de financiamento. O capítulo 3 apresenta a dinâmica do capital financeiro, sua forma perversa de se relacionar com os direitos sociais e os desdobramentos da relação conflituosa entre o capital financeiro e a previdência social. A conclusão aponta para a necessidade de avançarmos na garantia dos direitos sociais, estabelecermos um sistema tributário mais justo e um maior controle sobre o capital financeiro.

Com essa estrutura do texto monográfico se busca analisar e discutir a prevalência do capital financeiro sobre o produtivo e demonstrar como a seguridade social, em particular a previdência social, é fortemente atingida em suas bases de financiamento pela dinâmica imposta pelo capital financeiro.

Um desdobramento natural do trabalho acaba por evidenciar como instrumentos normativos estatais (DRU, LRF e CF 1988) são capturados pela lógica do capital financeiro e orientados para a manutenção dos interesses dos credores da dívida pública, reforçando assim o processo de financeirização do orçamento em um nítido quadro desfavorável à efetivação do orçamento da seguridade social e, claro está, subtraindo recursos deste orçamento para o orçamento fiscal para a cobertura de despesas financeiras do Estado, penalizando, por consequência, a previdência social.

1. O WELFARE STATE

O século XX foi pródigo em guerras e a isso se acrescenta a Grande Depressão de 1929. O pós-guerra deixou como legado uma Europa destruída e o surgimento de duas grandes potências opostas no campo ideológico: a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os Estados Unidos da América (EUA).

As duas Grandes Guerras Mundiais conjuntamente com a crise de 1929 agravaram o conflito capital-trabalho em função dos problemas sociais vivenciados à época, comprometendo o próprio padrão de acumulação do sistema. Vale ainda ressaltar que após o horror do nazi-fascismo e da “ameaça” bolchevique, o capitalismo necessitava encontrar um modo de “reconciliar” o capital e o trabalho. O *welfare state* surgido na Europa no pós-guerra e que se estenderá com vigor nos anos gloriosos do capitalismo (de 1945 a 1973) atenderá a essa demanda.

Do conflito entre capital e trabalho e que poderia comprometer o processo de acumulação capitalista está o embrião dos direitos sociais e do *welfare state*. Ainda no século XIX, em função de greves, precárias situações da classe trabalhadora, do avanço do ideário socialista e das revoluções que varreram o continente europeu em 1848, o Estado passou a intervir de forma pontual na relação capital-trabalho por meio de políticas sociais de proteção ao trabalhador.

No tocante à perspectiva histórica, tanto Johnson (1990) quanto Pierson (1998) concordam que o Estado Social não é um ato de criação do segundo pós-guerra, ao contrário, ele se desenvolve ao longo do século XIX. Johnson (1990), após revisar as diversas correntes que tentam explicar a origem do Estado Social, destaca: a) o desenvolvimento socioeconômico; b) a ênfase nos partidos social-democratas; c) as políticas de classe; e d) a crescente influência da burocracia política. Essas diversas explicações são compreendidas como a batalha de paradigmas, reconhecendo o autor que todas são complementares (SALVADOR, 2010, p. 67).

O *welfare state* europeu do pós-Segunda Guerra Mundial vai procurar estabelecer padrões mínimos de vida à população através de um pacto social em que a participação do Estado nas políticas sociais ganha uma nova dimensão (GENTIL, 2006).

Assim, o modelo europeu procura estabelecer um pacto em que

[...] a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. Mais precisamente, o risco a que qualquer cidadão, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – deixa de ser problema meramente individual, dele cidadão, e passa a constituir uma responsabilidade social, pública. O Estado de bem-estar assume a proteção social como direito de todos os cidadãos porque a

coletividade decidiu pela incompatibilidade entre destituição e desenvolvimento (GENTIL, 2006, p. 77 apud VIANNA, 1998, p.11).

O ciclo de prosperidade experimentado pelo capitalismo durante a Era de Ouro necessitava de um capitalismo reformado, a fim de espantar os horrores e fantasmas das duas Grandes Guerras e da Grande Depressão de 1929. Os arautos do livre mercado, como Friedrich von Hayek, teriam que aguardar as tumultuadas décadas de 1970 e 1980 para voltar à carga com as teses do Estado mínimo.

Entre os fatores preponderantes para a reorganização econômica do pós-Segunda Guerra Mundial vale ressaltar o horror do período entre guerras, derivado em grande medida do colapso do sistema comercial e financeiro global, a perda de centralidade da libra esterlina e da Grã-Bretanha na nova ordem econômica mundial, prontamente ocupada pelo dólar e EUA (HOBSBAWN, 1994).

Durante a crise de 1929 ficou claro o fracasso do livre mercado desregulado e as suas terríveis consequências sociais e econômicas. O capitalismo, que ora se apresentava, exigia maior participação do Estado no planejamento da economia, como já ocorria no mundo socialista. O retorno ao *laissez-faire* se apresentava cada vez mais distante no horizonte dos formuladores das políticas públicas e uma economia mista se apresentava como alternativa à desordem econômica vivenciada nas décadas anteriores.

É nesse cenário de busca do pleno emprego, maior presença do Estado no planejamento da economia com forte presença de políticas de cunho keynesianas em grande parte dos Estados europeus e redução da desigualdade econômica que irá se consolidar o *welfare state*.

A grande depressão econômica de 1929, com seus dramáticos efeitos inflacionários e depressivos, redundando num aumento assustador do desemprego, provocou no mundo ocidental tensões sociais agudas que exigiram do Estado capitalista franca regulação estratégica. Para tanto, esse Estado teve que assumir despesas consideráveis para sustentar o emprego e oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores, valendo-se, inclusive, de um corpo doutrinário que lhe deu, por mais de trinta anos, suporte teórico e político – o keynesianismo [...] (SALVADOR, 2010, p. 55-56 apud PEREIRA, 2001, p. 32).

O *welfare state* irá se constituir com base em três princípios garantidores dos direitos sociais: emprego, serviços sociais universais e assistência social.

O princípio geral por trás do Estado-Providência era que os governos podiam e deviam assumir a responsabilidade de manterem um mínimo decente de condições de vida de todos os cidadãos. Isto implicava um ataque em três frentes às carências e dependências. Primeiro, significava a regulação da economia, de forma a manter um nível de emprego alto e estável. Em

segundo lugar, significava a prestação pública de uma série de serviços sociais universais, nomeadamente educação, segurança social, assistência médica e habitação e um conjunto de serviços sociais, de forma a satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos numa sociedade complexa e em mutação. A universalidade dos serviços sociais era um princípio importante, que destinou os serviços do Estado a todos os cidadãos e não apenas à população de baixos rendimentos. Em terceiro lugar, havia uma “rede de segurança” de serviços de assistência, baseada numa comprovação de falta de rendimentos ou de meios para enfrentar casos excepcionais de necessidade ou aliviar a pobreza (SALVADOR, 2010, p. 69-70).

Podemos entender a construção do *welfare state* como derivada de uma série de condicionalidades históricas ocorridas ao longo dos séculos XIX e XX. Acrescente-se ainda a esse painel o Plano Marshall, o qual visava a recuperação europeia, lançado pelos EUA em junho de 1947. Dentro desse arcabouço os EUA imporiam um cordão de isolamento ao avanço do regime bolchevique nos países da Europa Ocidental e demonstrariam a sua proeminência econômica como algo inexorável.

O fim do ciclo de prosperidade da Era de Ouro durante a década de 1970 criará o ambiente propício para as teses teológicas do livre mercado ganharem novo fôlego nas décadas de 1970 e 1980, atingindo em cheio o modelo econômico vinculado ao *welfare state*. A grave crise enfrentada pelo mundo na década de 1960 e agravada pela crise do petróleo em 1970 jogou o mundo em um período de recessão e crise, comuns à dinâmica capitalista, onde a esfera financeira se lançou sobre a esfera produtiva num processo de desregulamentação do mercado financeiro, até então, sem precedentes (PAULANI, 2008).

As premissas que alicerçaram a construção do *welfare state* perderam a sua efetividade por várias razões: mudou a estratégia política e econômica do centro hegemônico; surgiu um novo ciclo de acumulação financeira na economia mundial após os anos 1970 que implicou em perda do dinamismo das economias capitalistas salvo algumas exceções; surgiram fortes tensões provocadas pelo vertiginoso avanço tecnológico; desencadeou-se um processo extremamente competitivo e desenfreado de acumulação de capital; e, o que é bastante relevante nesse cenário, foram adotadas políticas neoliberais recessivas (GENTIL, 2006, p. 92).

Tendo os EUA como centro irradiador do ideário liberalizante que foi prescrito à periferia do mundo no início dos anos 90 e que chegou com força total no Brasil logo após o processo de redemocratização, esse modelo econômico se estruturou através do Consenso de Washington nos seguintes pilares: abertura econômica, privatizações, desregulamentação do capital, em particular do especulativo e “flexibilização” das relações de trabalho, que atingiu em cheio a previdência. É o neoliberalismo, onde não mais cabia o ideário keynesiano.

Essa doutrina econômica se mostrou em franco antagonismo com a recém-promulgada Constituição Federal de 1988, em especial em relação aos direitos sociais. A Constituição, desde então, sofreu sucessivas emendas a fim de se adequar à nova ordem econômica em um franco arranjo completamente desfavorável ao Estado Social.

1.1. A emergência do nosso Estado de Mal-Estar Social

O Brasil sempre foi vítima de um capitalismo tardio. Última nação do continente americano a abolir a escravidão, não apresentamos formas eficazes de integrarmos aquele enorme contingente de seres humanos ao mundo do trabalho e da cidadania. Tal fato deixou marcas profundas em nossa sociedade e que reverberam até os dias atuais. Longe de ser um ato de humanidade, a abolição da escravidão em 1888 visava fundamentalmente à integração do Brasil à modernidade capitalista à época comandada pela Inglaterra.

Nos “acostumamos” desde a mais tenra idade a vivermos em um estado permanente de mal-estar social marcado pela ignorância, pobreza, violência, corrupção, racismo, desemprego e tantas outras mazelas.

Conforme Guimarães:

As origens remotas das desigualdades econômicas de hoje encontram-se no sistema de exploração que a metrópole portuguesa impôs à colônia brasileira, fundado na escravidão, no latifúndio, no monopólio comercial parasitário de trânsito e na proibição às atividades manufatureiras, mesmo as mais simples, todos esses mecanismos de concentração de riqueza, tanto em favor da Metrópole como das classes proprietárias, dos homens livres e dos comerciantes reinóis na Colônia (GUIMARÃES, 2005, p. 26).

As estruturas de poder estabelecidas ao longo da nossa história não permitiram ao país a construção de um padrão civilizatório aceitável. Construimos uma sociedade altamente desigual no campo político, cultural, social e econômico.

No aspecto político a nossa recente “democracia” ainda carece de uma verdadeira participação popular, uma vez que não podemos restringir um regime democrático ao simples fato de termos eleições periódicas. Os mecanismos eleitorais são marcadamente influenciados pelo poder econômico. Assim o processo eleitoral é irrigado com dinheiro de grandes grupos no financiamento de campanha dos políticos que mais tarde representarão seus interesses. A organização do Estado é feita por dentro e controlada por grupos que historicamente têm se beneficiado do aparelho estatal em benefício próprio em detrimento de uma grande maioria marginalizada e excluída.

No campo cultural-educacional o nosso atraso é mais que notório. Em pleno século XXI ainda convivemos com o analfabetismo, a educação pública voltada para as camadas populares não cumpre com o seu devido papel de incluir essa camada no mundo do letramento de modo efetivo, visto que o analfabetismo funcional ainda é um quadro persistente e preocupante em nossa sociedade. A isso se acrescenta a baixa remuneração do professorado no país, que em muitas situações não tem nem a formação pedagógica adequada para estarem ensinando nossas crianças e jovens, as precárias situações das escolas país a fora, as condições sanitárias e de moradia, de acesso à renda e bens culturais por esse segmento, para se compreender o descalabro social vivido por milhões de brasileiros diuturnamente.

Enquanto isso, no outro espectro, temos uma

[...] ínfima minoria da população, convivendo em ambientes familiares e social de elevado nível cultural, com acesso a escolas secundárias de qualidade e caríssimas, à universidade gratuita ou privada de excelência e a manifestações culturais sofisticadas, com condições de financiar seus estudos no exterior – o que tem consequências graves para a contínua evasão de cérebros, para a distorção da autoimagem da sociedade brasileira e para a criação de anseios e angústias de modernização americanizante do país e o correspondente desprezo pela própria história e por seu povo (GUIMARÃES, 2005, p. 22).

No topo da pirâmide social temos uma minoria que retoricamente condena esse quadro de exclusão social e econômica, mas que não aceita qualquer ameaça aos seus privilégios e muito menos uma maior participação estatal para a resolução de tais problemas. O discurso liberal é amplificado pelos grupos de poder por meio do controle do próprio aparelho estatal, bem como por setores midiáticos de pensamento nitidamente conservador.

Os ciclos econômicos experimentados pelo país desde o período colonial não foram suficientes para a criação de um amplo e forte mercado interno capaz de dinamizar a economia distribuindo renda e propiciando crescimento econômico. Segundo Oliveira (1998), a união entre capital e Estado, no caso brasileiro, contribui para a geração desse quadro, visto que à medida que financiava a reprodução do capital o mesmo não ocorria com a reprodução da força de trabalho, pois o processo de reprodução do capital no caso brasileiro teve como padrão a ausência de direitos.

Essa pequena digressão visa apenas ilustrar os enormes desafios que ainda devemos enfrentar nos campos econômico e social para a construção de uma sociedade menos desigualitária e que nos retire desse persistente estado de mal-estar social. Não podemos e não devemos esperar que os ideais liberalizantes apregoados ao longo das duas últimas décadas venham solucionar tais problemas.

A simples implementação, de fato, do orçamento da seguridade social previsto no texto constitucional de 1988 poderia contribuir para melhorar tal situação, já que o alargamento das políticas sociais garante a ampliação do mercado de consumo bem como pode comparecer como financiador de políticas anticíclicas nos períodos de crise da atividade econômica (SALVADOR, 2010). No entanto,

a seguridade social foi frustrada em seu nascedouro, pelo desaparecimento da folga de receita previdenciária própria tradicionalmente dirigida à Saúde, e marginalmente à Assistência Social. Isso aconteceu porque os gastos referentes a direitos individuais cresceram rapidamente, devido à correção do valor das aposentadorias, até então sistematicamente subestimadas. Neste processo de acomodação, os programas universais, com menor capacidade de defesa, foram sendo progressivamente isolados em sua luta pelo acesso às fontes de receitas vinculadas, pela Constituição, a seu financiamento. O governo e os meios de comunicação se encarregaram da falsa mensagem de que tais programas são deficitários, e, portanto inexecutáveis, sem lembrar que a raiz dos problemas que hoje os assolam foi o descaso e o desvio de novas fontes de receita, destinadas à expansão previstas nestes programas (SALVADOR, 2010, p. 36-37 apud DAIN E SOARES, 1998, p. 60).

2. A SEGURIDADE A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A seguridade social no Brasil está estruturada no tripé saúde, previdência e assistência social. Marcadamente influenciada pelo modelo do *welfare state* europeu e elaborada no processo de redemocratização iniciado em meados da década de 80 e que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, desde cedo veria o seu escopo ser atacado pelo espírito liberal conservador.

O modelo econômico adotado pelo país logo após a Constituição Federal de 1988 e fundado na lógica do mercado não se coadunava com os ideais sociais de uma Constituição forjada no calor dos anseios por direitos sociais e liberdade depois de mais de vinte e um anos de ditadura civil-militar.

O início dos anos 90 será marcado no campo econômico por uma abertura generalizada do mercado nacional, início das privatizações sob a batuta de Collor e que atingirá o apogeu nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), “flexibilização” das relações de trabalho, liberalização financeira, recessão e baixo crescimento econômico.

Em um quadro como esse há uma tendência de queda na arrecadação da seguridade e um aumento do gasto, visto que temos um maior número de desempregados e uma menor arrecadação sobre a folha de salários. Podemos tirar daí uma importante lição. Não devemos restringir o financiamento da Seguridade apenas à folha de salários, já que em quadros de recessão a arrecadação é fortemente atingida.

[...] a previdência fundada unicamente pela folha de salários entrou em crise nos anos 80, quando a economia brasileira entrou em recessão e o emprego desabou. O crescimento do desemprego, a queda do rendimento médio real dos assalariados e o aumento do número de trabalhadores sem vínculo formal de trabalho mostraram a vulnerabilidade de um sistema de proteção social financiado exclusivamente por contribuições sobre a folha de salários (GENTIL, 2006, p. 35).

O texto constitucional buscou fugir dessa armadilha dando uma maior diversidade da base de financiamento da Seguridade Social e estabelecendo um orçamento próprio para a Seguridade Social de acordo com o art. 165, §5º da Constituição Federal de 1988, no qual são elencados os orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Conforme Gentil,

A diversificação das fontes de arrecadação foi uma conquista de grande importância, [...]. Em 1988, embora, no Brasil, a previdência estivesse num período singular de tranquilidade financeira, para alguns dos que participavam da elaboração da nova Constituição Federal e defensores da previdência pública, aquele era o momento, não de aumentar a arrecadação, mas de reduzir a dependência de receita às oscilações do ciclo, uma vez que a massa salarial é a variável que mais se contrai nos períodos de redução dos níveis de atividade econômica (GENTIL, 2006, p. 35).

A Constituição Federal de 1988 teve esse devido cuidado ao definir quem deveria financiar a Seguridade Social e quais seriam as fontes de financiamento nos artigos 194 e 195 do texto constitucional.

Art. 194. 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.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

- I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
 - a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
 - b) a receita ou o faturamento;
 - c) o lucro;
- II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;
- III - sobre a receita de concursos de prognósticos.
- IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar[...]

Como se pode ver do texto constitucional a base de financiamento da Seguridade Social é ampla, robusta e diversificada, no entanto, o orçamento da Seguridade Social tem sido burlado sistematicamente na sua implementação e o dogma do *déficit* da previdência é discurso persistente do Estado e que tem sido amplificado pelos meios de comunicação. Qualquer posicionamento contrário a esse discurso é prontamente qualificado como irresponsável e visto como uma ameaça ao equilíbrio das finanças públicas.

Claro está o aberto antagonismo entre o que prega o texto constitucional de 1988 e o modelo econômico adotado pelo Brasil logo após o processo de redemocratização. O modelo de Seguridade Social e direitos sociais previstos na Constituição, dentro de uma visão econômica restritiva, “precisavam” ser reformados a fim de garantir o “desenvolvimento” econômico do país. Essas teses foram prontamente abraçadas por economistas liberais e pelo pensamento conservador e a Constituição Federal de 1988 passou por seguidas reformas que atingiram a seguridade e, em particular, a previdência.

A não implementação do Orçamento da Seguridade Social passa por alguns elementos (des)estruturantes que vale a pena citar. Como a Constituição já estava em pleno vigor antes da chegada do neoliberalismo no país, fazia-se necessário criar instrumentos “legais” que permitissem ao Estado atender às demandas desse modelo econômico. A “crise fiscal do Estado” foi apresentada como o ponto a ser atacado e essa crise, segundo a visão ortodoxa, era derivada em grande medida do sistema de previdência vigente no país e do nosso “amplo” leque de direitos sociais.

Uma das estratégias do ajuste fiscal, no âmbito das medidas econômicas do Plano Real, foi a criação de mecanismos de desvinculação orçamentária com objetivos de realocação de recursos do fundo público livremente pelos condutores da política econômica (SALVADOR, 2010, p. 39).

É nesse cenário que é criado em 1993 o Fundo Social de Emergência (FSE), permitindo a desvinculação de 20% das receitas arrecadadas pela União. O mal denominado FSE, visto que não era social e muito menos de emergência, será o instrumento de ajuste fiscal do Estado na sua busca por “equilíbrio orçamentário”.

Na verdade, o FSE não tinha nada de social. Seu objetivo explícito era garantir recursos para o enfrentamento de determinados problemas sociais emergenciais que poderiam advir da implantação do Programa de Estabilização, mas como ficou evidente depois, desde o início o objetivo real do FSE era liberar recursos para pagar a conta política de juros altos que vinha e continuaria a ser adotada (SOUZA, 2007, p. 226).

Em 1994 e 1995 o FSE recebeu um nome mais apropriado: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e mais tarde se transformaria na Desvinculação de Receitas da União (DRU), utilizado até os dias de hoje. Esse mecanismo representa um sequestro de recursos do Orçamento da Seguridade Social, comprometendo a sua efetividade.

Outro instrumento legal a vir afetar a Seguridade Social foi a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O artigo 68 da citada lei cria o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

- I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;
- II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;
- III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;
- IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;
- V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;
- VI - recursos provenientes do orçamento da União.

A Lei de Responsabilidade Fiscal subtrai uma considerável quantidade de recursos da previdência ao excluir as alíneas b e c do artigo 195 da Constituição Federal de 1988, ou seja, a receita ou faturamento e o lucro como fonte de recursos. Isso na prática significa que o FRGPS é constituído basicamente com a contribuição dos empregadores sobre a folha de salários e a contribuição paga pelos trabalhadores.

A LRF ainda consegue desfigurar o conceito de seguridade social que está ancorado no texto constitucional. Segundo Gentil,

Da forma como foi criado, o Fundo do Regime Geral de Previdência Social traz um duplo equívoco ou um duplo desarranjo nos preceitos constitucionais. Primeiro, porque ao criar um fundo exclusivo para a previdência, a LRF desconstitui o conceito de seguridade, tal como formulado na Constituição. Esse foi o passo necessário para o segundo equívoco: considerar os recursos da COFINS, CSLL e CPMF¹ como externos ao orçamento da previdência e, portanto, passíveis de serem rotulados como transferências da União. Pelo artigo 195 da Constituição Federal essas receitas pertencem, expressamente, ao financiamento da seguridade social, logo, não são recursos transferidos, mas recursos próprios (GENTIL, 2006, p. 38-39).

¹ A CPMF permaneceu vigente apenas até 31 de dezembro de 2007, logo não mais é fonte de recurso da seguridade social.

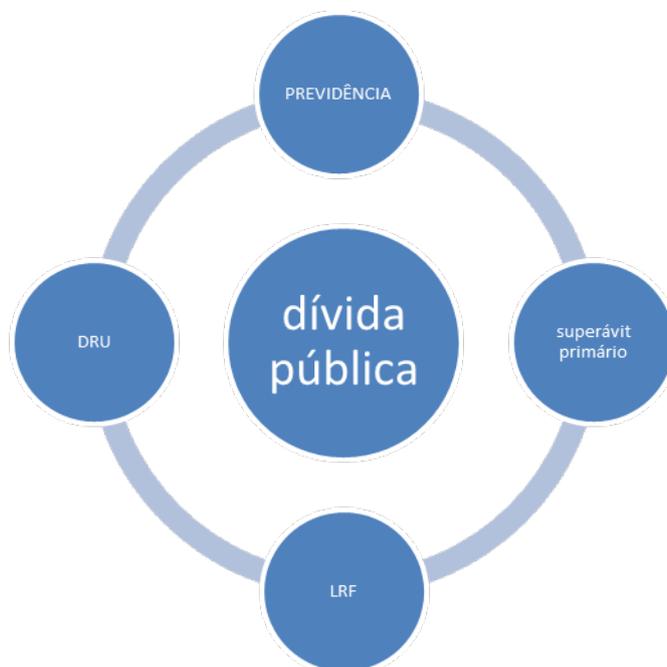
O sistema previdenciário ainda passou pela Reforma da Previdência. A Emenda Constitucional nº 20, de 1998 subtraiu conquistas importantes da Constituição Federal de 1988 e instituiu regras para a aposentadoria mais severas do que a dos países desenvolvidos. O mote para tal reforma, novamente, foi o caos fiscal e uma visão distorcida da realidade que apresentava o aposentado como portador de privilégios.

A esse caldo de mal-estar social, acrescenta-se o desejo ardente do governo de buscar elevados *superávits* primários. O *superávit* primário nada mais é que a diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras da União, visando essencialmente à formação de caixa para o pagamento de encargos financeiros da União.

O conjunto de fatores elencados anteriormente – FSE, FEF, DRU, LRF, Reforma da Previdência e *superávit* primário – são elementos essenciais para se compreender os mecanismos de captura dos recursos do Orçamento da Seguridade Social para outras finalidades bem como para se desconstruir o discurso hegemônico sobre o *déficit* da previdência.

A figura a seguir busca sintetizar esse ciclo vicioso, demonstrando a centralidade da dívida pública na configuração orçamentária do Estado brasileiro.

FIGURA 1



Podemos avaliar que os instrumentos legais citados anteriormente mudaram substantivamente a seguridade social no Brasil para pior, atingindo com maior intensidade a previdência. Podemos ainda afirmar que o motor dessas alterações significativas é o capital

financeiro, tendo em vista que todo o esforço fiscal esteve (e prossegue) voltado para as expectativas de risco dos agentes do mercado financeiro (GENTIL, 2006).

O painel descrito anteriormente deteriora a seguridade social e contribui para o agravamento da desigualdade social no país, tendo em vista que a Previdência Social é um excelente mecanismo para distribuir renda e na medida em que é enfraquecida isso impacta a economia diretamente, atingindo a parcela da população que mais necessita de serviços públicos essenciais, mas que, no entanto, vive às margens da sociedade carente de saúde, emprego, renda, educação, moradia e vivenciando um constante estado de mal-estar social.

Trabalho de Gentil (2006) desconstrói o falado déficit da seguridade. Ao analisar o período compreendido entre 1995 e 2005 verificou-se uma seguridade superavitária ao longo desse período. O superávit atingiu o montante de R\$ 4,3 bilhões em 1995 e passou para R\$58,1 bilhões em 2005. A esse painel se acrescenta a DRU, que permite à União a desvinculação de até 20% do Orçamento da Seguridade Social. No entanto, o que se verificou no período compreendido foi o desvio de recursos para além dos 20% legalmente autorizados, excetuando os anos de 1995 e 1998.

Ainda segundo Gentil,

Para se avaliar a dimensão do desvio de recursos, o superávit que é retirado da seguridade supera o gasto anual com saúde pública, em todo o período que vai de 2000 a 2005. Isso significa que, se nos últimos seis anos, esse excedente tivesse sido investido no setor de saúde, seus recursos seriam ampliados em mais de 100%, o que poderia implicar numa transformação radical na oferta dos serviços de saúde (GENTIL, 2006, p. 51).

Esse excedente do Orçamento da Seguridade Social é utilizado para a geração de elevados *superávits* primários e, ao arrepio do texto constitucional, desviado para o Orçamento Fiscal, a fim de garantir a tranquilidade do mercado financeiro. Enquanto isso a população sofre com a ausência total ou precariedade dos serviços públicos essenciais prestados à sociedade pelo Estado.

TABELA 1
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL
1995 a 1999

Valores correntes em R\$ milhões

	1995	1996	1997	1998	1999
RECEITA⁽¹⁾					
CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	35.138	43.686	44.148	46.641	47.425
COFINS	14.669	17.171	18.325	17.664	30.875
CPMF	0	0	6.910	8.113	7.949
CSLL	5.615	6.206	7.214	6.542	6.767
RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	556	484	271	529	974
PIS/PASEP ⁽²⁾	3.541	4.281	4.358	4.273	5.694
TOTAL DA RECEITA	59.519	71.828	81.226	83.762	99.684
DESPESA⁽³⁾					
SAÚDE	14.782	14.727	17.986	16.610	19.150
PREVIDÊNCIA ⁽⁴⁾	36.332	45.303	48.176	56.156	60.935
ASSISTÊNCIA SOCIAL ⁽⁵⁾	788	1.268	2.132	3.103	3.841
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	3.269	3.833	4.317	4.459	3.843
TOTAL DA DESPESA	55.171	65.131	72.611	80.328	88.769
RECEITA – DESPESA	4.348	6.697	8.615	3.434	10.915
RECEITA COM DRU⁽⁶⁾ – DESPESA	0	1.068	1.199	0	463

(1). Exclui a Contribuição ao Plano de Seguridade do Servidor Público - CSSS e a contribuição ao custeio das pensões militares

(2). Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES.

(3). Despesa liquidada e paga por Função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho, mas é um evento da seguridade social. Excluídas as despesas com FAT.

(4). Estão excluídos os gastos com inativos do RPPS civis e militares.

(5). Até 1999 os dados da função assistência vêm somados à previdência. Nesta tabela, assistência social foi separada por programa.

(6). DRU – Desvinculação das Receitas da União é de 20% sobre a receita, mas nos anos de 1995 e 1998, foi menor, de 17,8% e 9,2%, respectivamente.

OBS: a Contribuição para a Previdência Social não está sujeita a DRU. Destina-se integralmente à Previdência. O valor da despesa permanece o mesmo no cálculo do resultado considerando a DRU.

Fonte: Gentil (2006, p. 46).

TABELA 2
RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL
2000 a 2005

Valores correntes em R\$ milhões

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
RECEITA ⁽¹⁾						
CONTRIBUIÇÃO PARA PREVIDÊNCIA SOCIAL	55.715	61.060	71.028	80.730	93.765	108.434
COFINS	38.707	45.507	50.913	58.216	77.593	87.902
CPMF	14.395	17.157	20.265	22.987	26.340	29.230
CSLL	8.750	9.016	12.507	16.200	19.575	26.323
RECEITA DE CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS	923	1.028	1.062	1.276	1.450	1.564
PIS/PASEP ⁽²⁾	5.791	6.700	7.498	10.011	11.650	13.228
TOTAL DA RECEITA	124.281	140.468	163.273	189.420	230.373	266.681
DESPESA ⁽³⁾						
ASSISTÊNCIA SOCIAL	4.442	5.298	6.513	8.416	13.863	15.806
SAÚDE	20.270	23.634	25.435	27.172	32.973	36.483
PREVIDÊNCIA ⁽⁴⁾	67.544	77.584	89.380	109.625	125.901	144.918
ABONO E SEGURO DESEMPREGO	4.636	5.635	7.062	8.074	9.471	11.337
TOTAL DA DESPESA	96.892	112.151	128.390	153.287	182.208	208.544
RECEITA – DESPESA	27.389	28.317	34.883	36.133	48.165	58.137
RECEITA COM DRU ⁽⁵⁾ – DESPESA	13.675	12.435	16.434	14.395	20.844	26.488

(1). Exclui a Contribuição ao Plano de Seguridade do Servidor Público - CSSS e a contribuição ao custeio das pensões militares

(2). Inclui apenas 60% da receita com PIS e PASEP. Os 40% restantes são destinados ao BNDES.

(3). Despesa liquidada e paga por Função, inclusive pessoal e dívida. Seguro-desemprego é da função Trabalho, mas é um evento da seguridade social. Excluídas as despesas com FAT.

(4). Estão excluídos os gastos com inativos do RPPS civis e militares.

(5). Receita total deduzida da DRU (Desvinculação das Receitas da União no valor de 20%).

OBS: a Contribuição para a Previdência Social não está sujeita a DRU. Destina-se integralmente à Previdência. O valor da despesa permanece o mesmo no cálculo do resultado considerando a DRU.

Fonte: Gentil (2006, p. 47).

TABELA 3
DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL
1995-2005

Valores correntes em R\$ milhões

ANO	DRU (20%) (A)	DRU ACIMA DE 20% (B)	TOTAL A + B
1995	4.348	0	4.348
1996	5.628	1.068	6.696
1997	7.416	1.199	8.815
1998	3.434	0	3.434
1999	10.451	463	10.914
2000	13.713	13.675	27.388
2001	15.882	12.435	28.317
2002	18.449	16.434	34.883
2003	21.738	14.395	36.133
2004	27.322	20.844	48.166
2005	31.559	26.488	58.047
TOTAL	159.940	107.001	266.941

Obs.: Na coluna A, nos anos de 1995 e 1998 a desvinculação das receitas foi inferior a 20% (foi de 17,8 e de 9,2%, respectivamente).

Fonte: Gentil (2006, p. 54)

O painel desenhado pelas tabelas 1 2 e 3 demonstra cabalmente a falácia do *déficit* previdenciário e como a União captura, de modo indevido, recursos da seguridade social para atendimento de demandas advindas do Orçamento Fiscal, indo de encontro ao texto constitucional. Ainda aguardamos que o Orçamento da Seguridade Social seja de fato executado como reza a Constituição Federal de 1988. Enquanto isso não ocorre vemos a sangria de recursos desse orçamento para atender despesas financeiras do Estado em detrimento da ampliação da oferta de serviços público essenciais, amplificando assim o quadro de desigualdade sistêmica vivenciado pelo país ao longo da sua história.

[...] pode e deve surpreender a muitos: nem a previdência social brasileira nem o sistema de seguridade social instituído pela Constituição Federal de 1988 são deficitários; são ao contrário, superavitários, e esse superávit, cuja magnitude é expressiva, vem sendo sistematicamente desviado para outros usos. Essa constatação, no entanto, coloca uma questão relevante para o pesquisador: como e por que foi criada essa aura de urgência em torno de um problema que não é crítico nem urgente? (GENTIL, 2006, p. 65).

3. A DINÂMICA DO CAPITAL FINANCEIRO E SUA RELAÇÃO COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL

O poder do capital subverte a tudo e a todos. Não tem sido diferente com o Estado brasileiro, refém desde longa data, por meio da dívida pública, do poder da finança capitalista que escraviza a economia subordinando o Estado à ditadura do mercado e a população a um constante estado de mal-estar social.

O capitalismo contemporâneo é caracterizado pela exterioridade das finanças em relação ao setor produtivo. Esse capital portador de juros tem como traço marcante a sua replicação na esfera financeira e um caráter basicamente rentista e especulativo.

O capital portador de juros (também designado “capital financeiro” ou simplesmente “finança”) não foi levado ao lugar que hoje ocupa por um movimento próprio. Antes que desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento de capitais e desregular e desbloquear seus sistemas financeiros. Foi igualmente preciso que recorressem a políticas que favorecessem e facilitassem a centralização dos fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias. Nos termos dessas transformações, instituições especializadas (antes pouco visíveis) tornaram-se pela intervenção dos mercados bursáteis, as proprietárias dos grupos: proprietários-acionistas de um tipo particular que têm estratégias inteiramente submetidas à maximização de uma nova grandeza, o “valor acionário”. Correntemente designado pelo nome de “investidores institucionais”, esses organismos (fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimento) fizeram da centralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das rendas não consumidas das famílias, especialmente os planos de previdência privados e a poupança salarial, o trampolim de uma acumulação financeira de grande dimensão (CHESNAIS, 2004, p. 35-36).

Entender como chegamos até aqui demanda um pouco de paciência. O período compreendido entre o final do século XIX até a Grande Depressão de 1929 foi um período de hegemonia do capital financeiro. Os alicerces dos ideais liberais e dos mercados desregulados foram fortemente abalados pelos desdobramentos sociais e econômicos advindos da Primeira Grande Guerra e da crise de 1929. O receituário liberal perdeu força após esse período em função da grave crise financeira e do caos econômico vivenciado, o que permitiu o florescimento do keynesianismo como alternativa econômica.

O Estado entre em cena com uma maior presença na economia e com a aplicação de políticas econômicas de cunho keynesianas. É nesse quadro que irá se consolidar o *welfare state* e que entrará em crise com o fim da Era de Ouro (1945-1973) do capitalismo. O receituário liberal volta a respirar sob a “nova” roupagem do neoliberalismo. Inaugura-se uma

nova fase de hegemonia da esfera financeira sobre o capital produtivo com desregulação do mercado financeiro e fortes impactos sociais e econômicos.

Entre o final de 1960 e o começo da década de 1970, o desenvolvimento fordista, as políticas keynesianas e o projeto de Estado Social, que vigorou nos países centrais, são postos em xeque, juntamente com os direitos derivados da relação salarial. A exploração sobre a força de trabalho com as novas técnicas produtivas elevou a extração de mais-valia relativa à égide do Welfare State, ainda que o Estado Social tenha assegurado avanços aos trabalhadores, como a redução do desemprego e a garantia de direitos sociais. A ofensiva do capital vai trazer sérios riscos à proteção social e às conquistas sociais do período após a Segunda Guerra. A nova fase de acumulação capitalista vai ser capitaneada pela esfera financeira, e no campo ideológico o velho liberalismo se veste com a “nova” roupagem, rebatizado de neoliberalismo (SALVADOR, 2010, p. 91-92).

No período de crise vivido nos anos 1960 e 1970 temos uma migração do capital do setor produtivo para a esfera financeira em um ambiente econômico marcado pela queda da taxa de lucro. Podemos situar a origem do fortalecimento do modo de acumulação financeira no EUA nos anos 1960.

Nesse período os EUA conviveram com uma inflação crescente e que levaria à extinção do padrão ouro em 1971 pondo fim ao acordo de Bretton Woods que em 1944 propiciou ao dólar norte-americano a posição de moeda referencial do sistema financeiro internacional e aos EUA a hegemonia no sistema monetário. O fim da conversibilidade do dólar em ouro imposto por Nixon em 1971 teve como desdobramento uma instabilidade mundial das taxas de juros e de câmbio e é elemento estruturante do endividamento dos países em desenvolvimento.

A partir de 1979 o governo Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra passam a aplicar a política econômica neoliberal naqueles países. Mais tarde nos anos 1990 “líderes” políticos da América Latina abraçaram as teses do Consenso de Washington e jogaram o continente num período de privatizações, baixo crescimento econômico com políticas econômicas restritivas, restrição de direitos sociais, “flexibilização” dos direitos trabalhistas, com desdobramentos, claro está, na previdência social, que passa a ser cortejada pelo capital financeiro.

A característica comum a todos as crises financeiras dos últimos trinta anos é o comparecimento do fundo público para socorrer instituições financeiras falidas durante as crises bancárias, à custa dos impostos pagos pelos cidadãos. A financeirização implica pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social. É no mercado que deve ser comprado o benefício da aposentadoria, o

seguro-saúde, que são setores dominantes nos investidores institucionais. Ou seja, benefícios da seguridade social são transformados em mais um “produto” financeiro, alimentando a especulação financeira e tornando as aposentadorias de milhares de trabalhadores refém das crises financeiras internacionais (SALVADOR, 2010, p. 116).

Ainda segundo Salvador,

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros disputam mais recursos do fundo público pressionado por destinação cada vez mais elevada de recursos para a esfera financeira, que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais constituem importante fonte de rendimento para os investidores institucionais, além da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas (SALVADOR, 2010, p. 116).

O avanço da política econômica neoliberal aplicada com maior intensidade a partir dos anos 1990 deflagrou um período de crise constante no país, que passou a conviver com elevadas taxas de juros, insuficiência de recursos orçamentários para atender às demandas sociais e baixo investimento estatal.

Como demonstrado no capítulo anterior, recursos da seguridade social são sistematicamente drenados para abastecer o orçamento fiscal, basicamente para cobrir despesas financeiras do Estado, nitidamente juros e amortização da dívida pública. No processo de financeirização da economia brasileira experimentado nas últimas décadas a dívida pública tem desempenhado um papel central, visto que os aparatos normativos estão orientados para dar total tranquilidade aos “credores”.

A sustentação desse ciclo de acumulação financeira tem sido de responsabilidade do Estado que, por meio do endividamento público, mantém ativas as oportunidades de ganhos improdutivos. A principal garantia do rentismo termina sendo a adoção contínua do padrão de ajustamento nas finanças públicas, na maior parte das vezes contrário ao conjunto da população. Para permitir a continuidade do ciclo da financeirização da riqueza no Brasil, as autoridades governamentais necessitam produzir garantias reais de pagamento de parcela dos direitos de propriedade da riqueza. As exigências das famílias ricas, ao disponibilizarem seus patrimônios na compra dos títulos públicos que lastreiam o endividamento financeiro do Estado, são cada vez maiores, fazendo com que o objetivo perseguido pela política econômica seja, muitas vezes, atendê-las, tão somente (GENTIL, 2006, p. 225 apud POCHMAN, 2005, p.28).

Instrumentos da política fiscal e monetária, tal como o *superávit* primário, garantem o sucesso econômico dos rentistas. O fundo público acaba por transferir vultosas quantias a esses “credores” com impactos negativos sobre a política social e o investimento estatal. O

período inaugurado com o Plano Real não entregou o prometido, apesar de todo processo de privatização e de “inserção” no “moderno” mundo globalizado.

Segundo Salvador (2010), o Plano Real implicou em uma maior liberalização financeira e comercial da economia brasileira. Apesar do controle inflacionário vimos a dívida líquida do setor público² saltar de 32,8% do PIB em julho de 1994 para 50, 5% do PIB ao final do mandato do “príncipe” dos sociólogos em dezembro de 2002.

Como pelo toque de uma vara de condão, a dívida pública confere ao dinheiro estéril capacidade de multiplicar-se e, com isso, transforma-o em capital, sem a necessidade de que ele se exponha aos problemas e riscos inseparáveis de seu emprego na indústria ou até na usura... São títulos fáceis de negociar, que podem continuar funcionando em suas mãos tal como o faria o dinheiro sonante (GENTIL, 2006, p. 225 apud MARX, 1982).

Esse (des)arranjo econômico torna a dívida pública um instrumento de dominação e subordinação do orçamento público. A Lei de Responsabilidade Fiscal vem a corroborar essa tese, como podemos depreender do seu artigo 9º.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Na prática o texto limita a realização de despesas por parte do Estado, no entanto, por via legal é garantido o pagamento do serviço da dívida pública. Digno de nota ainda é o artigo 17, §6º da citada lei.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

[...]

² É um conceito mais amplo, mas não necessariamente mais preciso, na medida em que, para se chegar à dívida líquida, descontam-se da dívida bruta valores que não necessariamente são ativos ou créditos do governo, como por exemplo, as reservas cambiais, que às vezes resultam de dólares trazidos por especuladores e podem evadir-se a qualquer momento; em outros casos, descontam-se créditos que o governo federal detém junto a empresas, estados e municípios, que nunca irá receber e por isso mesmo são chamados de “créditos podres” (SOUZA, 2007, p. 299).

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 166, §3º, inciso II, reitera tal posicionamento.

Art. 166

.....
 § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovados caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) **serviço da dívida**; (grifo nosso).

Dessa forma, os pagamentos para serviço da dívida ficam e estão devidamente constitucionalizados. É a única Constituição que possui tal dispositivo o que demonstra a dependência da economia brasileira aos ditames do capital internacional e nacional. Na realidade essa situação anômala significa na prática - que é onde a falsidade ou veracidade dos fenômenos transparece -, que as proposições de deputados e senadores quanto às suas volições, querências, se encontram definitivamente obstaculizadas pelo dispositivo acima. Dito de outra forma, quando o candidato a deputado ou senador diz que sua prioridade é a educação, a saúde, a segurança, o transporte etc., isso se constitui numa inverdade porque a verdade é aquela que o mundo do capital objetiva e concretiza na sua práxis excludente. A prioridade que o capital objetiva é o pagamento das dívidas interna e externa (LIMA, 2008, p. 24).

Novamente capturamos uma proeminência dos interesses financeiros em instrumentos normativos estatais. Enquanto uma despesa que vise à expansão ou melhoria de um serviço público precisa ser submetida à apreciação do Poder Legislativo e ser derivada do cancelamento de outra despesa, para o pagamento do serviço da dívida não haverá problema algum para o seu aumento e se pode extrair o recurso do corte de qualquer despesa. Percebemos aqui claramente a lógica da financeirização da execução do orçamento, com amplas garantias para o pagamento dos juros da dívida.

[...] a política fiscal é a guardiã da expectativa de rentabilidade de capitais estrangeiros, e a realização de superávits primários para honrar o pagamento de juros da dívida é um dos atrativos para o capital externo, ou seja, amenizar o capital portador de juros do risco de apostar no mercado brasileiro (SALVADOR, 2010, p. 382).

TABELA 4
Dívida líquida do setor público, ano selecionados: 1994-2006 (R\$ bilhões e % PIB)

Ano	Dívida Total		Dívida Interna		Dívida Externa	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
1994	153,2	30,0	108,8	21,3	44,4	8,7
1998	385,9	38,9	328,7	33,2	57,2	5,8
2002	881,1	50,5	654,3	37,5	226,8	13,0
2006	1.067,4	44,9	1.130,9	47,6	-63,5	-2,7

Fonte: Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 106) apud Banco Central.

TABELA 5
Finanças públicas, valores acumulados (R\$ bilhões)

Período	Juros	Superávit fiscal primário	Aumento da dívida pública
1995-1998	211,4	-6,5	232,7
1999-2002	365,8	165,4	495,1
2003-2006	590,6	330,9	185,9
Total	1167,8	489,8	913,7

Fonte: Filgueiras e Gonçalves (2007, p. 107) apud Banco Central.

As tabelas 4 e 5 apresentam o comportamento da dívida pública para o período de 1994 até 2006, em um nítido quadro de aumento do endividamento público que pode ser interpretado como fruto das elevadas taxas de juros experimentadas pela economia brasileira no período derivadas de uma política econômica restritiva.

Mesmo apresentando uma queda em termos percentuais em relação ao PIB (de 50,5 % para 44,9%) entre 2002 e 2006, a dívida saltou de R\$ 881 bilhões para a assombrosa quantia de mais de R\$ 1 trilhão. Tal sacrifício não é feito senão a custo de superávits primários cada vez mais elevados, conforme ilustra a tabela 5, custeados em grande medida pelo Orçamento da Seguridade Social e com fortes impactos negativos na oferta de serviços públicos essenciais e, por fim, representando uma constante ameaça à previdência social.

Esse ciclo vicioso de financeirização da economia tem gerado, via de regra, um aumento sistemático da dívida pública, inibido o crescimento da economia de forma sustentada, atraído grande volume de capital especulativo para engorda em nossos pastos, capital esse muito suscetível ao “humor” do mercado, desestabilização das finanças públicas e concentração de renda em benefício de uma minoria proprietária de riqueza financeira e credores da dívida pública em um quadro nitidamente desfavorável à ampliação das demandas sociais mais prementes.

Os gastos com juros e encargos da dívida adicionados aos dispêndios com amortização da dívida destacam-se como os maiores gastos do orçamento federal. Em 1995 representavam, juntos, 4% do PIB, mas, a partir de 1999,

com o agravamento da fragilidade externa e com a geração de superávits primários mais elevados destinados à amortização da dívida, foram assumindo patamares mais altos, acima de 7% do PIB, e a partir de 2001, acima de 9% do PIB. O gasto público esteve, portanto, polarizado entre desembolsos financeiros e os gastos com transferências de renda do sistema de aposentadorias e pensões, mas com clara desvantagem para os que vivem de benefícios previdenciários (GENTIL, 2006, p. 215).

CONCLUSÃO

O descontrole do capital financeiro pode comprometer de maneira dramática a estrutura e organização do Estado Nacional em uma relação de forças desfavorável à maioria da população. Ao longo do texto é demonstrado como o Estado optou por atender à demanda das finanças a aos interesses do mercado em um claro abandono das demandas sociais.

Faz-se necessário compreender o fundo público como um espaço de luta política em que diversos atores buscam inserir seus interesses dentro do orçamento. No momento em que vivemos em um vórtice das finanças, essa tem exercido grande influência sobre o aparelho estatal na estruturação e distribuição dos recursos orçamentários.

Como demonstrado ao longo do texto mecanismos como a DRU e a LRF têm imposto grandes perdas ao Orçamento da Seguridade Social. Esses instrumentos legais têm servido, em especial a DRU, para drenar recursos da seguridade para cobrir despesas financeiras do Estado e permitir o sono tranquilo do grande capital e dos rentistas que se apropriam de quantia considerável do orçamento “público”.

A LRF, por sua vez, garante a “higidez” fiscal idolatrada no modelo neoliberal. Para a realização de despesas que visem ampliar os serviços básicos oferecidos à população a lei impõe uma série de restrições, no entanto, o pagamento do serviço da dívida é plenamente garantido pelo seu texto, demonstrando assim o poder das finanças dentro do próprio aparelho estatal.

Esse painel tem adiado a implementação da seguridade como previsto na Constituição de 1988 e imposto à sociedade brasileira um constante estado de mal-estar social, onde a precarização dos serviços públicos (saúde, educação, assistência social, saneamento básico, etc.) ofertados à população é a regra.

Como no Estado capitalista há uma predominância dos interesses privados em relação ao público, vimos a partir da década de 1980 com o avanço das políticas neoliberais *urbi et orbi* o estabelecimento de uma hegemonia financeira sem precedentes e que impactou diretamente o Estado, por meio do seu enfraquecimento, e como consequência a implementação do Estado Social previsto na Constituição de 1988.

Dentro dessa lógica mercadológica imposta pelos ideólogos do neoliberalismo tudo pode ser adquirido no balcão do mercado, inclusive a proteção social. A previdência é só um desses componentes e que vive em constante ameaça de ser engolida pela voracidade do capital financeiro.

Digno de nota também são as crises financeiras recorrentes no sistema capitalista e que expõem as vísceras do conflito entre capital e trabalho. Rapidamente nos momentos de crise o ideário neoliberal vira pó e o Estado passa a ser “socialista” no socorro ao mundo das finanças com o dinheiro dos impostos dos cidadãos.

Ao mundo do trabalho resta suportar o “ajuste” estrutural, como ocorre hoje em boa parte do continente europeu, com demissões, precarização das relações de trabalho, redução do investimento estatal nas áreas sociais e aumento de tempo de contribuição dos trabalhadores, basicamente para atender ao interesse do mundo das finanças.

Segundo Salvador (2010), os trabalhadores assalariados são responsáveis por 2/3 das receitas arrecadadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios. Isso escancara outro problema do país e que tem adiado o que está previsto no texto da Constituição de 1988. No Brasil o capital portador de juros é sócio privilegiado do Estado, que tem imposto à maioria da população uma carga tributária extremamente injusta, fundada na regressividade, quem pode menos paga mais, e imposto indiretos, ou seja, se tributa muito o consumo.

Esse quadro tributário privilegia a acumulação de capital em benefício do sistema financeiro que acaba pagando menos impostos que o restante da sociedade. O sistema tributário deve ser visto como um elemento que potencializa a distribuição de renda. Para que isso ocorra torna-se fundamental que se criem mecanismos de tributação para o patrimônio e a renda, como foi feito nos países do centro capitalista durante a vigência do *welfare state*.

A seguridade social, desse modo, comparece como peça chave para a expansão do mercado de consumo e para socialização dos custos do trabalho (SALVADOR, 2010). No entanto, enquanto convivemos com uma carga tributária extremamente injusta e com amplos privilégios para o mundo das finanças, a seguridade social permanece sempre incompleta e aguardando por ser efetivada.

Ao Brasil resta saber até quando insistirá em ser reconhecido como esse estranho animal.

O ornitorrinco está condenado a submeter tudo à voracidade da financeirização, uma espécie de “buraco negro”: agora será a previdência social, mas isso o privará exatamente de redistribuir a renda e criar um novo mercado que sentaria as bases para a acumulação digital-molecular. O ornitorrinco capitalista é uma acumulação truncada e uma sociedade desigualitária sem remissão (OLIVEIRA, 2003, p. 150).

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília. 2009.
- _____. 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 de maio de 2000.
- CHESNAIS, François. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, François (Org.). A finança mundializada. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-68.
- FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.
- GENTIL, Denise Lobato. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira – análise financeira do período 1990-2005**. Tese de doutoramento – Instituto de Economia da UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2006.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- HOBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LIMA, Carlos Alberto Ferreira. Gastos sociais e crise do capital. **Rev. Innovar**, vol. 18, n. 32, p. 9-26, jul-dez 2008.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PAULANI, Leda. **Brasil Delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2009.