



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

RENATA TEIXEIRA DE CASTRO TOBALDINI

**A DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO – DRU E O
FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

Londrina
2012

RENATA TEIXEIRA DE CASTRO TOBALDINI

**A DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO – DRU E O
FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Serviço Social e Política Social da
Universidade Estadual de Londrina.

Orientadora: Prof^a. Vera Lúcia Tieko Suguihiro

Londrina
2012

RENATA TEIXEIRA DE CASTRO TOBALDINI

**A DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO – DRU E O
FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de
Mestrado em Serviço Social e Política Social da
Universidade Estadual de Londrina.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a. Vera Lúcia Tieko Suguihiro
UEL – Londrina - PR

Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador
UNB - Brasília - DF

Prof. Dr. Sidnei Pereira do Nascimento
UEL – Londrina - PR

Londrina, 10 de Abril de 2012.

Dedico este trabalho e a conquista deste título de Mestre aos meus dois Enzos... Meus grandes companheiros e apoiadores. Por vocês tenho um amor incondicional!

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter abençoado, guiado e protegido a mim e a minha família nesta caminhada de dois anos de luta para a conclusão deste curso e a conquista deste título. Não foram tempos fáceis... Ser pós-graduanda e trabalhadora foi um grande desafio, sobretudo no primeiro ano do curso, quando do cumprimento dos créditos em disciplinas. Contudo, nos últimos oito meses e meio, passei a ser, além de pós-graduanda trabalhadora, também uma gestante... Concluir este trabalho se mostrou ainda mais desafiador, visto o contexto de grandes emoções e expectativas, com a chegada do bebê. Porém inúmeras foram as pessoas que contribuíram para que eu obtivesse êxito nesta tarefa, as quais eu agradeço formalmente aqui.

De modo especial agradeço ao meu marido Enzo Paulo Tobaldini. Com certeza seu companheirismo, apoio e dedicação em todos os momentos da nossa vida e em particular durante todo este processo, foram essenciais para que chegássemos ao final deste objetivo. Ter você na minha vida é um grande privilégio.

Aos meus pais João Francisco de Castro e Marlene Teixeira de Castro e minha irmã Fernanda Teixeira de Castro da Silva, por todo empenho na minha formação inicial em serviço social... Esta conquista de quase 10 anos atrás, foi graças ao sacrifício conjunto de toda a família. Dar continuidade na minha formação, me manter firme aos princípios da minha profissão é uma forma de agradecimento. Sem o apoio de vocês esta conquista não seria possível.

À minha amiga e companheira Kathiuscia Ap. Freitas Pereira Coelho, que acompanhou todo este processo. Obrigada por ser este grande exemplo de pessoa e de profissional, por nos acolher com todo carinho na sua casa e na sua vida e pelo apoio de sempre.

Às colegas do NUCRESS de Campo Mourão: Edilene Alves da Costa, Aparecida Fernandes, Flávia Xavier Carvalho e Neide Teixeira Schorba. Vocês são grandes amigas e companheiras de luta, essenciais para a renovação das forças necessárias para enfrentar os desafios cotidianos da nossa profissão.

A minha amiga Lilian Welz, foi com você que tudo isso começou... Graças ao nosso "GPPS Juranda", o sonho de cursar um mestrado se tornou cada vez mais próximo e agora se concretizou. Infelizmente não pudemos trilhar este

caminho juntas como pensamos naquela época, mas conseguimos, e agora divido com você esta conquista.

A minha prima, a Doutora Giovana Rampazzo Teixeira, que sempre me ajudou com sua experiência na área acadêmica, sendo um exemplo de pesquisadora. Graças a sua dica sobre convalidação de disciplinas que consegui cumprir os créditos do mestrado!

Aos meus colegas de trabalho no Campus Campo Mourão da UTFPR. Agradeço aos chefes, primeiro a Cristiane Kreutz e depois o Miguel Angel A. Rodriguez, e aos colegas Andréia, Rafael, David e Elenice. Obrigada pela liberação, compreensão e apoio nos momentos de ausência, nas reposições de horários, na correria... Sem vocês a missão de conciliar o trabalho em Campo Mourão e os estudos em Londrina seria realmente impossível.

Finalizo agradecendo a minha orientadora Vera Tieko Suguihiro, pelo incentivo durante todo o processo e principalmente pela compreensão da minha condição de estudante, trabalhadora e gestante, no final deste processo. Agradeço também as riquíssimas contribuições recebidas do Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador, que foram essenciais para o desenvolvimento e a conclusão deste trabalho.

Enfim, a todos que contribuíram direta ou indiretamente para que eu pudesse concluir este mestrado, meus sinceros agradecimentos!

Renata Teixeira de Castro Tobaldini

*“Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo.
E examinai, sobretudo, o que parece habitual.
Suplicamos expressamente:
não aceiteis o que é de hábito como coisa natural,
pois em tempo de desordem sangrenta,
de confusão organizada,
de arbitrariedade consciente,
de humanidade desumanizada,
nada deve parecer natural,
nada deve parecer impossível de mudar.”*

Bertold Brecht

TOBALDINI, Renata Teixeira de Castro. **A desvinculação de recursos da União – DRU e o financiamento da seguridade social brasileira**. 2012. 117 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

RESUMO

A pesquisa que ora se apresenta tem como tema a Desvinculação de Recursos da União e sua relação com o financiamento da Seguridade Social brasileira. O objetivo é discutir/analisar o uso deste mecanismo pelo Estado brasileiro no contexto atual de retorno à ortodoxia para recompor as taxas de lucro do capital, apresentando os impactos deste mecanismo para o financiamento da seguridade social brasileira, afetando a garantia de direitos fundamentais dos cidadãos. Por meio de uma pesquisa bibliográfica levantamos o conceito, o histórico, as principais discussões da atualidade e o montante de recursos desvinculados por meio deste mecanismo (DRU), traçando sua relação com o financiamento da seguridade social no período de 2007 a 2010. Ao final analisamos e debatemos estes dados demonstrando que o orçamento da seguridade não vem sendo efetivado tal como previsto na Constituição Federal de 1988. Posicionamo-nos contra o uso prolongado deste mecanismo, uma vez que impacta significativamente os recursos públicos, em detrimento da garantia do direito à população, havendo necessidade de assegurar na íntegra os direitos constitucionalmente garantidos por meio das políticas públicas integrantes do tripé da seguridade social brasileira.

Palavras-Chave: Desvinculação. Financiamento. Seguridade Social.

TOBALDINI, Renata Teixeira de Castro. The untying of federal funds - DRU and brazilian social security financing. 2012. 117 p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

ABSTRACT

The research presented here has as its theme the Untying of Appeals for the Union and its relation to the financing of Social Security in Brazil. The aim is to discuss / analyze the use of this mechanism by the Brazilian state in the current context of a return to orthodoxy to restore profit rates on capital, showing the impact of this mechanism for financing the Brazilian social security, affecting the guarantee of fundamental rights of citizens. Through a literature review raised the concept, history, the main discussions of current resources and the amount of unbound by this mechanism (DRU), tracing their relation to the financing of social security in the period 2007 to 2010. At the end we analyze and discuss these data demonstrate that the security budget has not been effected as provided in the Constitution of 1988. We position ourselves against prolonged use of this mechanism, since it significantly impacts public resources, rather than ensuring the right of people with the need to ensure in full the constitutionally guaranteed rights by members of the public policies of the tripod of the Brazilian social security.

Keywords: Severability. Financing. Social Security.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Superávit primário 1999 a 2005, em % PIB..... | 38 |
| Tabela 2 – Participação da DRU no superávit primário (valor em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI)..... | 52 |
| Tabela 3 – A DRU e o financiamento da seguridade social brasileira..... | 82 |
| Tabela 4 – Orçamento da seguridade social (R\$ bilhões)..... | 83 |
| Tabela 5 – DRU e o Orçamento da seguridade social (R\$ bilhões)..... | 85 |
| Tabela 6 – Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU..... | 87 |
| Tabela 7 – Estimativa de retorno da DRU à seguridade social (valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI)..... | 93 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Mecanismos de Desvinculação – Período de 1994 a 2011 | 45 |
| Quadro 2 – Variação da Receita vinculada à Seguridade Social + DRU e dos Valores Liquidados (OFSS + RPNP) ¹ e Despesa Realizada ² (OI) nas funções Previdência Social, Saúde e Assistência Social - 2007 a 2010 | 94 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ACS – | Agente Comunitário de Saúde |
| ADCT – | Atos das Disposições Constitucionais Transitórias |
| ANFIP – | Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil |
| ASPS – | Ações e Serviços Próprios de Saúde |
| BID – | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BM – | Banco Mundial |
| BPC – | Benefício de Prestação Continuada |
| CETSS – | Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social |
| CIDE – | Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico |
| Cofins – | Contribuição para Financiamento da Seguridade Social |
| CPMF – | Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira |
| CRAS – | Centro de Referência de Assistência Social |
| CREAS – | Centro de Referência Especializado de Assistência Social |
| CSLL – | Contribuição Social sobre o Lucro Líquido ou Faturamento |
| CTB – | Carga Tributária Bruta |
| DRU – | Desvinculação de Recursos da União |
| EC – | Emenda Constitucional |
| ECR – | Emenda Constitucional de Revisão |
| FBO – | Fórum Brasil do Orçamento |
| FEF – | Fundo de Estabilização Fiscal |
| FMI – | Fundo Monetário Internacional |
| FPE – | Fundo de Participação dos Estados |
| FPM – | Fundo de Participação dos Municípios |
| FRGPS – | Fundo do Regime Geral da Previdência Social |
| FSE – | Fundo Social de Emergência |
| IPEA – | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| LDO – | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA – | Lei Orçamentária Anual |
| LOAS – | Lei Orgânica de Assistência Social |
| LRF – | Lei de Responsabilidade Fiscal |

| | |
|----------|--|
| MARE – | Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado |
| MDS – | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| NASF – | Núcleo de Apoio ao Saúde da Família |
| NOB – | Norma Operacional Básica |
| OSS – | Orçamento da Seguridade Social |
| PASEP – | Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público |
| PBF – | Programa Bolsa Família |
| PEA – | População Economicamente Ativa |
| PEC – | Proposta de Emenda Constitucional |
| PIB – | Produto Interno Bruto |
| PIS – | Programa de Integração Social |
| PNAS – | Política Nacional de Assistência Social |
| PPA – | Plano Plurianual |
| RGPS – | Regime Geral da Previdência Social |
| RPPS – | Regime Próprio de Previdência Social |
| RMV – | Renda Mensal Vitalícia |
| SAMU – | Serviço de Atendimento Móvel de Urgência |
| SOF – | Secretaria do Orçamento Federal |
| STN – | Secretaria do Tesouro Nacional |
| SRF – | Secretaria da Receita Federal |
| SUAS – | Sistema Único de Assistência Social |
| SUS – | Sistema Único de Saúde |
| TCU – | Tribunal de Contas da União |
| UBS – | Unidade Básica de Saúde |
| UNICEF – | Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| UNESCO – | Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura |
| UPA – | Unidade de Pronto Atendimento |
| UTI – | Unidade de Tratamento Intensiva |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| 1 INTRODUÇÃO | 14 |
| 2 O ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO | 20 |
| 2.1 AJUSTE ESTRUTURAL DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO..... | 21 |
| 2.2 REBATIMENTOS NO PAPEL DO ESTADO | 29 |
| 2.2.1 O Fundo Público e Dívida Pública | 34 |
| 2.3 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO BRASILEIRO | 39 |
| 3 DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO: DEBATES ATUAIS | 43 |
| 3.1 CONCEITO E HISTÓRICO DA DRU | 43 |
| 3.2 DEBATE A CERCA DA LEGALIDADE DA DRU..... | 54 |
| 3.2 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS: DESVINCULAR O QUE NASCEU VINCULADO | 55 |
| 4 A DRU E O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL | 60 |
| 4.1 SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA | 60 |
| 4.2 O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL | 78 |
| 4.2 A DRU E A SEGURIDADE SOCIAL NO PERÍODO DE 2007 A 2010 | 81 |
| CONCLUSÃO | 96 |
| REFERÊNCIAS | 99 |
| ANEXOS | 106 |
| ANEXO A – Emenda Constitucional de Revisão 01/1994..... | 107 |
| ANEXO B – Emenda Constitucional 10/1996..... | 109 |
| ANEXO C – Emenda Constitucional 17/1997..... | 110 |
| ANEXO D – Emenda Constitucional 27/2000..... | 111 |
| ANEXO E – Emenda Constitucional 42/2003..... | 112 |
| ANEXO F – Emenda Constitucional 56/2007..... | 116 |
| ANEXO G – Emenda Constitucional 68/2011..... | 117 |

1 INTRODUÇÃO

O financiamento das políticas sociais é um tema central para a efetiva consolidação dos direitos sociais garantidos constitucionalmente à população brasileira. Várias obras consultadas, relacionadas às mais diversas políticas setoriais e particularmente às que compõem o tripé da seguridade social (previdência social, saúde e assistência social), abordam a Desvinculação de Recursos da União - DRU, algumas de forma mais detalhadas e outras apresentam apenas dados superficiais.

É expressivo o volume de recursos que são retirados do orçamento da Seguridade Social, via DRU, todos os anos, desde a sua aprovação. Este mecanismo vem sendo utilizado pelo Governo Federal para desvincular 20% dos recursos financeiros da arrecadação federal que teriam fins específicos, com o objetivo de flexibilizar o orçamento, ou seja, abrir a possibilidade de direcionar estes recursos para outras áreas, as quais o governo considerar prioritária.

De acordo com a literatura consultada a DRU é uma ferramenta fundamental para o alcance das metas de superávit primário, tal como acordado entre o governo brasileiro e o Fundo Monetário Internacional - FMI no ano de 1998.

Há então, forte relação entre DRU e o financiamento das políticas sociais brasileiras, uma vez que a utilização reiterada deste mecanismo por parte do Estado brasileiro é especialmente danosa às políticas que compõem o tripé da seguridade social, uma vez que afeta as contribuições sociais, principais fontes de arrecadação da seguridade.

Este mecanismo foi aprovado inicialmente em 1994 e vem reiteradamente sendo renovado, sem a devida publicização, ou seja, sem discussão e participação dos destinatários destas políticas nas tomadas de decisões que envolvem este mecanismo (seu surgimento, suas renovações, o direcionamento dos recursos desvinculados, etc.).

A discussão sobre a DRU é fortemente dominada por discursos técnicos que abordam o financiamento estatal, frequentemente com linguagem rebuscada, dificultando a compreensão de pessoas que não tem formação específica em algumas áreas. Isso não ocorre sem intenções, visto que há centralidade da dimensão técnica, ao mesmo tempo em que encobre-se o caráter eminentemente político destas relações.

É de suma importância e urgência analisar a DRU e sua relação com o financiamento da seguridade social brasileira. Este trabalho apresenta um histórico e uma discussão acerca de todo o período de vigência da DRU no Brasil, porém no que tange à explanação de dados, há a delimitação de um período de análise que compreende aos anos de 2007 a 2010.

Importante salientar que esta análise não tem a pretensão de esgotar o tema, nem tão pouco de fazer uma abordagem econômica da questão, visto que seu foco central é uma abordagem crítica, pelo viés do serviço social.

A discussão e o aprofundamento sobre este tema se fazem necessários, visto que recentemente, no final de 2011, ocorreu o debate sobre a renovação DRU através da tramitação e aprovação no Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 61/2011 que prorroga a DRU até 2015. Além da importância do tema, há que se destacar a sua atualidade.

O foco principal de análise, portanto, é a Desvinculação de Recursos da União – DRU, entendida aqui como um mecanismo utilizado pelo Estado brasileiro em favor da estabilidade econômica, em detrimento da garantia constitucional do financiamento das políticas públicas que compõem o tripé da seguridade social brasileira.

Isso ocorre porque o Brasil não fica ileso às grandes transformações macro-societárias. A partir da crise estrutural que atravessa, desde os anos 1970 até a atualidade, o capitalismo lança mão de algumas estratégias para recompor a taxa de lucros. Dentre estas está o novo papel atribuído aos Estados Nação e aos fundos públicos que passam a ter cada vez mais importância para a dinâmica do capitalismo. O Estado brasileiro nesta lógica utiliza-se de mecanismos que favorecem a lógica econômica tencionando a expansão de políticas sociais e do atendimento universal de seus destinatários.

A Desvinculação de Recursos da União - DRU é um destes mecanismos. Foi criada com um caráter de provisoriedade em 1994 (como Fundo Social de Emergência - FSE), mas vem sendo reiteradamente renovada até o ano de 2011, estando, portanto, em vigência por 18 anos no Brasil e de acordo com a EC 68/2011 ficará em vigor por mais quatro anos, ou seja, até 2015. Todo este processo vem sendo permeado por um discurso técnico, reduzido à esfera contábil não havendo discussão sobre o seu significado político, uma vez que implica significativos impactos para a população. Este tecnicismo dificulta a compreensão

por parte da população sobre o real significado deste mecanismo e suas implicações.

No decorrer da pesquisa foram abordados também, além do significado deste mecanismo, suas características principais, como foi seu processo de implementação e renovação e os principais debates que envolvem este mecanismo na atualidade.

Com a finalidade de realizar uma pesquisa numa perspectiva de totalidade, não tomando este fenômeno unilateralmente, questiona-se a lógica a partir da qual o Estado brasileiro lança mão de tal mecanismo, em nome de um ajuste fiscal e em detrimento do conceito constitucional de seguridade social.

Nesta perspectiva, foi abordado o impacto da DRU no financiamento das políticas públicas que compõem a seguridade social brasileira, buscando identificar o montante de recursos que são retirados do OSS e o quanto isso representa para a efetivação/ampliação (ou não) destas políticas sociais na realidade social.

O principal objetivo que se pretendeu alcançar com esta pesquisa é

- Aprofundar o debate a cerca do surgimento, da manutenção e da funcionalidade da DRU para o Estado brasileiro na atualidade por meio da análise da relação entre mecanismo e as políticas de seguridade social.

Para além deste objetivo foram estabelecidos também alguns objetivos específicos que são os seguintes:

- Ampliar e aprofundar o debate a cerca da DRU na área do serviço social;
- Analisar a relação entre a DRU e o financiamento da seguridade social brasileira;
- Explicitar as consequências da adoção contínua de mecanismos como a DRU para as políticas sociais brasileiras;
- Analisar a o impacto da DRU para as políticas que compõem a Seguridade Social, por meio da análise de seu financiamento, com

vistas a evidenciar o caráter político das decisões tomadas nesta área, que vem sendo priorizado um debate meramente técnico.

Para atingir estes objetivos foram escolhidos alguns procedimentos metodológicos que serão descritos a seguir.

As políticas sociais são “(...) processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e lutas de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo (...)” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 36). Sendo assim, será analisado o impacto do mecanismo DRU para o financiamento da seguridade social brasileira, numa perspectiva de totalidade, desvelando as múltiplas determinações deste fenômeno contraditório da realidade social.

A totalidade social é compreendida aqui tal como explicita Kosik (1986, p. 35), não como uma soma entre as partes, mas no sentido de uma abordagem da “realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjunto de fatos) pode ser racionalmente compreendido”. A partir desta perspectiva, a política social em geral e a seguridade social em particular, não se restringe a um fato em si mesmo, mas objetiva-se como parte estrutural de uma totalidade.

Com esta visão de totalidade, entende-se que “formando um todo, a política econômica e a política social apenas formalmente se distinguem e às vezes dão a enganosa impressão de que tratam de coisas muito diferentes” (VIEIRA, 1992, p. 21). São dois lados da mesma moeda, que, no entanto, não tem o mesmo peso e a mesma medida nas ações estatais.

O presente trabalho se realizou a partir de uma pesquisa exploratória, visto que torna-se mais adequado aos objetivos propostos, uma vez que esta proporciona “maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 1991, p. 45).

O procedimento técnico utilizado foi a pesquisa bibliográfica, conforme detalhamento a seguir.

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio da análise de obras como livros, artigos científicos, teses e dissertações que abordem temas relacionados à pesquisa, sobretudo no que concerne a Desvinculação de Recursos da União - DRU e o financiamento da Seguridade Social Brasileira. Os principais

autores consultados serão Evilásio Salvador (2010, 2010b, 2010c), Elaine Behring (2007, 2008, 2009 e 2010), Ivanete Boschetti (2009 e 2010), Marilda Vilela lamamoto (2008), entre outros.

Foram consultadas e analisadas também publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, que abordam as políticas sociais brasileiras, denominadas “Política Social – acompanhamento e análise”, bem como as publicações intituladas “Análises da Seguridade Social” organizadas e publicadas pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - ANFIP, nas quais se encontram sistematizados dados anuais de 2007 até 2010.

A pesquisa nestas fontes possibilitou uma visão geral do contexto atual, que dá base à utilização da DRU pelo Estado brasileiro, permitindo entender sua relação com a política social em geral e à seguridade social em particular.

Nesta coleta de dados foram identificadas informações que permitiram explicitar o montante de recursos retirados da Seguridade social via DRU em cada ano do período delimitado para a pesquisa.

A pesquisa foi organizada em três capítulos para facilitar a exposição das informações coletadas, contendo a estrutura que segue.

No primeiro capítulo foram abordadas questões macro-societárias que afetam atuação dos Estados-Nação após a reação do capitalismo frente à crise estrutural que ainda atravessa. Dentre as estratégias merece destaque a reestruturação produtiva, a financeirização da economia e o neoliberalismo. A partir destas transformações intensifica-se a tensão sobre o fundo público para que este atenda as novas demandas do capital financeiro, o que compromete sua destinação para as políticas sociais.

O segundo capítulo versou sobre a DRU propriamente dita, contendo um histórico da utilização deste mecanismo pelo Estado brasileiro, bem como uma breve explanação a cerca dos principais debates que envolvem este mecanismo na atualidade, sendo eles o questionamento acerca de sua constitucionalidade e as implicações de sua utilização para a própria configuração das contribuições sociais, descaracterizando-as, uma vez que são por sua natureza, vinculadas a despesas específicas.

Na sequência o capítulo três abordou a seguridade social brasileira, dando enfoque ao seu financiamento. Neste capítulo foram abordados também os

rebatimentos da DRU para a Seguridade Social brasileira, sendo apresentados dados referentes ao período delimitado para a pesquisa (2007 a 2010).

Na sequência são apresentadas algumas considerações a cerca do tema abordado.

2 O ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

No intuito de discutir a utilização do mecanismo Desvinculação de Recursos da União - DRU pelo Estado brasileiro e sua relação com as políticas que compõem a seguridade social, faz-se necessário debater e buscar compreender a lógica macro-societária que impacta e condiciona a própria atuação do Estado na atualidade.

Neste sentido neste capítulo será abordada esta temática de forma inerente à dinâmica global, numa perspectiva de totalidade, ou seja, como fenômeno integrante de uma realidade social complexa e do modo de produção capitalista em suas configurações atuais.

Há que se esclarecer quais os fatores e características que marcam o modo de produção capitalista na atualidade e interferem na atuação dos Estados-Nação, ou seja, desvelar como a sociedade burguesa se (re) organiza na busca de sua reestruturação frente à crise estrutural por que passa desde a década de 1970 e como este contexto remete a alterações significativas na atuação dos Estados Nação, conseqüentemente na configuração das políticas sociais por eles engendradas.

Inicialmente faz-se necessário explicitar a compreensão adotada nesta pesquisa, a respeito do termo “capitalismo contemporâneo”. Netto e Braz (2007) utilizam-se deste termo quando trabalham as características do estágio imperialista do capitalismo, fase que compreende o final do século XIX até os dias atuais, cuja marca é predomínio do capital financeiro e a dominação dos monopólios.

O século XX foi marcado por uma série de transformações na sociedade capitalista mundial, visto que neste período houve um grande número de mudanças na forma de organizar, produzir e se relacionar em sociedade, pois o capitalismo dos monopólios torna-se uma referência para a primazia do mercado, acentuando ainda mais as contradições já existentes.

Em meio ao cenário de extração da mais valia absoluta e do auge do trabalho alienado que o capitalismo monopolista recoloca, em patamar mais alto, o sistema totalizante de contradições que confere à ordem burguesa os seus traços basilares de exploração, alienação e transitoriedade histórica (NETTO, 2001). A organização monopólica primordial está vinculada ao acréscimo dos lucros

capitalistas através do controle dos mercados, no qual o sistema bancário tem um papel econômico-financeiro substancial passando do pool, ao cartel e ao truste.

Numa “periodização indicativa”, Netto e Braz (2007) destacam que o imperialismo vem se desenvolvendo e se complexificando, sendo possível identificar algumas características em períodos específicos, sendo estes divididos da seguinte forma: a fase “clássica” do imperialismo, que compreenderia o período de 1890 a 1940; seus “anos dourados” que se refere à fase do fim da Segunda Guerra Mundial até a década de 1960, e o “capitalismo contemporâneo” como sendo o período de meados dos anos 1970 até a atualidade. Os autores destacam que

Se, como em toda periodização histórica, essa cronologia é puramente indicativa, o que nos importa sublinhar é que, malgrado todas as transformações que assinalaremos, todo este estágio do capitalismo se desenvolve sob a égide dos monopólios – **o que significa dizer que o imperialismo se mantém em plena vigência na entrada do século XXI.** (NETTO; BRAZ, 2007, p. 192 grifo dos autores)

Para os objetivos propostos neste trabalho, no próximo item serão abordadas as principais transformações ocorridas no capitalismo contemporâneo que são o “pano de fundo” para as grandes transformações na atuação dos Estados-Nação e conseqüentemente na configuração das políticas sociais.

2.1 AJUSTE ESTRUTURAL DO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

As transformações que ocorreram no capitalismo imperialista após os anos de 1970, fazem parte de um ajuste estrutural do capital, para recompor as taxas de lucro, após a crise que se instalou nesta década.

Faz-se necessário explicitar de início outro pressuposto de análise adotado nesta pesquisa: o de que as crises são intrínsecas ao modo de produção capitalista, ou seja, são “parte constitutiva do movimento contraditório do capital” (BEHRING, 2010, p. 27).

O próprio movimento do capital traz em si uma contradição fundamental, qual seja: o fato de que a produção é cada vez mais socializada e a apropriação desta riqueza é cada vez mais privada. A partir disso, tem-se que há imensa capacidade de oferta de mercadorias por parte dos capitalistas, mas ao mesmo tempo a classe trabalhadora dispõe de condições de consumo sempre (e

cada vez mais) limitada. Este quadro gera grande concentração e centralização de capital, pobreza absoluta e relativa e uma tendencial queda na taxa de lucro (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

Os autores Montañó e Duriguetto (2010) constroem resumidamente os ciclos de crise do modo de produção capitalista, baseando-se na tese marxista de Ernest Mandel. Segundo eles, inicialmente há um período de expansão, com aumento nos investimentos na produção e no comércio e potencialização do consumo, o que faz também aumentar os postos de trabalho. Posteriormente, esta situação gera superprodução visto que em um determinado momento a produção torna-se maior que a demanda e parcela desta mercadoria não é comercializada, ou o será a preços menores, o que propicia queda na taxa de lucro.

Este quadro gera um período de crise e depressão, quando se reduz os investimentos na produção e no comércio, sendo que o capital é redirecionado para outras esferas em busca de valorização. Como consequência, tem-se o aumento do desemprego e achatamento salarial, o que leva a um aumento na taxa de mais valia.

Finalizando e ao mesmo tempo recomeçando o ciclo, ocorre um novo período de recuperação econômica. Isto porque neste momento, parte das mercadorias sobrantes já foi comercializada, o que restabelece seus preços. Neste período as matérias primas são adquiridas a preços ainda menores o que potencializa as taxas de lucro e, conseqüentemente, aumenta os investimentos nas atividades produtivas e comerciais, gerando mais empregos.

Seguindo esta tendência mais geral, a partir da década de 1970 o capitalismo ingressa em uma longa crise recessiva que se estende até os dias de hoje. Esta traz em si particularidades deste momento histórico, uma vez que se apresenta como uma crise estrutural. Nesta fase há momentos de retomada da taxa de lucro, mas sem necessariamente se retomar a taxa de crescimento (de emprego e de renda), visto que estes ganhos não provem de investimentos na produção, mas de liquidez de capital, movimentado na esfera financeira. Havendo desemprego, há também superprodução.

No que tange à crise do capital na década de 1970, Netto e Braz (2007) salientam que esta expressa o esgotamento de uma onda longa expansiva (que caracterizava os “anos dourados” do imperialismo), desencadeada por dois detonadores em específico, sendo eles, o colapso do ordenamento financeiro

mundial, com o fim do padrão ouro-dólar e o choque do petróleo que trouxe uma expressiva alta nos preços. Nos anos de 1974 e 1975 a recessão se torna generalizada.

Para Harvey (1996), no período de 1965 a 1973, fica evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inseparáveis ao capitalismo, devido à rigidez deste sistema; em consequência disso, “as décadas de 60 e de 70 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político” (HARVEY, 1996, p. 140), que resultou na transição para um regime de acumulação totalmente novo, o qual o autor denomina acumulação flexível.

No intuito de superar este contexto de crise, o capital lança mão de três estratégias principais, que se expandem mundialmente na forma de um ajuste global, dos anos 1970/1980 até a atualidade, sendo elas a reestruturação produtiva, a financeirização e a ideologia neoliberal (NETTO; BRAZ, 2007; BEHRING, 2008). Estas respostas à crise trazem rápidas mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais.

Estas estratégias, interligadas entre si, afetam sobremaneira o papel do Estado na contemporaneidade. Após a discussão de cada uma delas, será retomada esta questão.

a) Reestruturação Produtiva:

Relaciona-se a alterações substantivas no mundo da produção, marcadamente pela substituição do modo de produção fordista pelo chamado toyotismo, ou nos termos de Harvey (1996), pela “acumulação flexível”.

Neste novo modelo a produção passa a ser amplamente diversificada e desterritorializada, ou seja, disseminada por vários países, sobretudo periféricos, em busca de condições mais favoráveis à exploração do trabalho. Há também forte incorporação de tecnologias poupadoras de mão-de-obra.

Nestes termos estrutura-se um núcleo central, que dispõe de trabalhadores altamente qualificados e bem remunerados. Na periferia do processo identifica-se um significativo número de trabalhadores subcontratados, em atividades precárias e mal remunerados.

Esta reorganização da produção gera fortes impactos para a organização da classe trabalhadora, uma vez que dificulta sua organização e

mobilização. Como consequência ocorre crise no movimento sindical, achatamento salarial, informalidade e precarização do trabalho.

As exigências são cada vez maiores, uma vez que os trabalhadores devem ser polivalentes, ou seja, apresentar condições de desenvolver vários tipos de tarefas.

O objetivo maior do capital é recompor suas taxas de lucro, em detrimento das condições de vida da classe trabalhadora. Neste cenário há uma tendência à mercadorização dos direitos sociais, (supostamente) garantidos anteriormente pela proteção social estatal.

Importante aspecto da reestruturação produtiva está no modo de tratar o trabalhador, que vai do “despotismo fabril” para uma forjada proximidade, denominando-os “colaboradores”, integrantes de uma mesma “família”. O objetivo é claramente mascarar as relações de exploração de classe (NETTO; BRAZ, 2007).

Nos termos do autor Giovanni Alves (2007) que a reestruturação produtiva instala mudanças em três áreas fundamentais, ocorrem inovações organizacionais, inovações tecnológicas e também inovações sócio-metabólicas. Isto é, as mudanças não são apenas objetivas, relacionando-se a execução do trabalho em si, mas também subjetivas, uma vez que o trabalhador é “sugado” para uma dinâmica de competição e individualismo, se responsabilizando por sua condição. É o que este autor intitula a “captura” da subjetividade do trabalhador pelo capital. Este fator interfere sobremaneira nas formas de organização e de luta dos trabalhadores.

O desemprego torna-se estrutural e agrava-se a questão social. Em tempos de neoliberalismo, conforme detalhamento a seguir, a atuação do Estado é restringida para a mínima intervenção na economia e também na compra e venda da mão de obra, havendo substancial precarização dos direitos trabalhistas.

b) Neoliberalismo:

Para se recompor em tempos de crise o capital também precisa romper barreiras sociopolíticas, para isso difunde um conjunto ideológico que expressa uma concepção de homem e de sociedade de acordo com seus preceitos, quais sejam: livre mercado, não intervenção estatal, desigualdade como condição necessária ao crescimento, individualismo, competitividade, entre outros.

Este conjunto ideológico e político é o neoliberalismo, que se torna hegemônico e facilmente destrói a regulamentação conquistada por meio das lutas dos trabalhadores nos períodos anteriores.

A utilização do prefixo “neo”, não se refere a uma nova corrente do Liberalismo Clássico, mas a uma utilização e aplicação dos mesmos preceitos desta corrente de pensamento, mas em um contexto histórico diferente ao de sua elaboração. O Liberalismo clássico surgiu a partir de pensamentos iluministas e defendia a maximização da liberdade individual mediante o exercício dos direitos e da lei, a individualidade e liberdade, mostrando uma sociedade caracterizada pela livre iniciativa.

O início da implementação de medidas neoliberais ocorre na Inglaterra e nos Estados Unidos, em seguida se expande para outros países. Na América Latina o ajuste neoliberal se intensifica após o “Consenso de Washington” em 1989, o qual estabelece

[...] um conjunto de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se, também, de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes. (TAVARES; FIORI, 1993 *apud* SOARES, 2001, p. 16)

Com base nesta ideologia processa-se uma ampla e profunda “contrarreforma” no Estado, com as seguintes ações na área econômica e social: liberalização do comércio, abertura financeira, plano de privatizações, política fiscal com forte redução nos gastos públicos, entre outros (FERREIRA, 2007). O objetivo central passa a ser a estabilidade monetária.

Há o claro ataque às políticas sociais, sobretudo aos sistemas de seguridade social¹, cuja marca do período é a privatização. Apesar de todo argumento neoliberal em torno de um Estado mínimo, “(...) o objetivo real do capital monopolista não é a “diminuição” do Estado, mas a diminuição das funções estatais coesivas, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 227).

¹ Seguridade Social refere-se a um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, para assegurar direitos relativos à saúde, previdência e assistência social bem como a proteção ao trabalhador desempregado (seguro-desemprego).

As políticas sociais, portanto, foram também submetidas a esta lógica de adaptação ao novo cenário, havendo um forte movimento de desresponsabilização Estatal por estas. No contexto neoliberal, as políticas sociais são implementadas seguindo três direções, a privatização, a focalização/seletividade e a descentralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Verifica-se um processo de pauperização das políticas sociais que se especializa no atendimento de baixa qualidade para a população em situação de extrema pobreza e uma tendência a “refilantropização”, ou seja, um retrocesso histórico em que as ações que respondem às expressões da questão social são cada vez mais de responsabilidade de agentes privados. Intensifica-se a atuação do “Terceiro Setor” e o apelo ao voluntariado.

Esta visão de política social é indicada por organismos internacionais como o Banco Mundial – BM, Fundo Monetário Internacional - FMI, Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura - UNESCO, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, tornando-se rapidamente hegemônica tanto nacional e internacionalmente. Neste enfoque as

[...] ações de proteção social advindas de recursos do Estado só focalizarão uma parte da população, logicamente aquela que se encontra abaixo da linha da pobreza, enquanto que o resto da população encontrará sua proteção nas prateleiras e vitrines do livre mercado. (DAVI, *et al*, 2010, p. 67)

Sob a égide do pensamento neoliberal, no intuito de potencializar o mercado, os direitos sociais passam, então, a se configurar como mercadoria, o que gera uma dualidade discriminatória, ou seja, a sociedade se divide entre os que podem e os que não podem pagar por serviços no mercado.

c) Financeirização:

A financeirização também é uma estratégia da ofensiva capitalista em tempos de crise, sendo resultado da superacumulação de capital e da queda da taxa de lucro dos investimentos na esfera da produção.

No desenvolvimento do capitalismo, parte do capital na forma “dinheiro” é reinvestida na produção, parte é destinada para outros países (via investimento externo direto), mas grande parte fica na esfera da circulação buscando se valorizar.

A dinâmica do capitalismo necessita deste capital na forma dinheiro e o remunera por meio de juros. Com o desenvolvimento do capitalismo várias pessoas passaram a viver exclusivamente deste capital, são os chamados rentistas. De acordo com Netto e Braz (2007, p. 231 grifo dos autores)

[...] o que vem se passando no capitalismo contemporâneo é o *fabuloso crescimento* (em função da superacumulação e da queda das taxas de lucros) *dessa massa de capital dinheiro que não é investida produtivamente*, mas que succiona seus ganhos (juros) da mais-valia global – trata-se, como se vê, de uma sucção parasitária.

Os ganhos altos e rápidos na esfera financeira levam ao extremo a “fetichização do dinheiro” (NETTO; BRAZ, 2007), ou seja, faz crer que este se reproduz por si mesmo, sem nenhuma relação com a esfera da produção. Mas ao contrário, a esfera que cria valor de fato é justamente a produção. Neste sentido os autores utilizam o termo “parasitário”.

Então é possível afirmar que a forma “capital portador de juros” não permite que sejam visualizadas todas as marcas de sua origem, qual seja, ser parte da mais valia gerada na esfera da produção.

A vida em sociedade é vista a partir do indivíduo singular que produz, ou seja, há um primado do indivíduo singular sobre a sociedade, como um momento predominante da unidade indivíduo/sociedade. Contudo, a concepção marxiana identifica o operário como aquele que possuindo sua força de trabalho, tem de vendê-la para existir e neste processo torna-se uma mercadoria, perdendo sua humanidade.

O valor de uso é a materialidade da mercadoria e se realiza no consumo dos objetos úteis, na satisfação das necessidades sociais. Mas o valor de tais mercadorias só se expressa na relação de troca (valor de troca), sendo denominada esta “lei do valor” (NETTO; BRAZ, 2007). A mesma passa a regular as relações econômicas.

A valorização ocorre devido ao fato de que o trabalhador não recebe um salário referente à totalidade do que produz, mas a partir de um cálculo que considera o que é necessário para sua sobrevivência (o que varia de acordo com as condições históricas e a luta de classes). O valor não aparece na sociedade como fruto do trabalho humano, mas como dinheiro que é “uma espécie de hieróglifo

social a ser decifrado, ao lado da aparência de que se trata da relação entre coisas e não de uma relação social” (BEHRING, 2010, p. 18).

À medida que este capital volátil, que se movimenta por meio de transações financeiras (esfera da circulação) negocia ações, títulos de dívidas públicas, cota de fundos de investimento, etc. sem relação direta com a produção real de valores, ele passa a ser cada vez mais fictício, ou seja, especulativo.

O pequeno grupo de homens que controla esta massa de capital volátil passa a ter muito poder, visto que podem direcionar seu capital para qualquer lugar do mundo e interferir e até arruinar economias nacionais inteiras, devido ao seu volume. Amin (2003, *apud* NETTO; BRAZ, 2007) compara a cifra do comércio mundial (US\$ 3 bilhões) com o movimento internacional de capital volátil (US\$ 80 a 100 bilhões) e conclui que este é trinta vezes mais importante.

Para alguns autores a tendência à mundialização seria algo inato ao modo de produção capitalista, porém, para Fiori (2001), trata-se de uma estratégia político-ideológica para garantir a expansão e a manutenção das relações de produção. Para ele, o fenômeno da globalização econômica

(...) é inseparável das transformações políticas e ideologias e das conseqüências sociais deste período. (...) não é uma imposição tecnológica, nem, tampouco, apenas um fenômeno puramente econômico, envolvendo novas formas de dominação social e política que resultaram em conflitos, estratégias e imposição vitoriosa de determinados interesses, tanto no plano internacional, quanto no espaço interno dos Estados Nacionais. (2001, p. 15).

Todo este processo, que vem sendo tratado como financeirização, impacta a atuação dos Estados Nação. Montañó e Duriguetto (2010) afirmam que o capital se articula mundialmente, mas continua necessitando Estados locais para impor sua lógica em cada país. Os Estados-Nação devem se adaptar à nova realidade, e o fazem através da liberalização e da desregulamentação da economia, assegurando a livre mobilidade do capital.

O ajuste estrutural passou a ser a cartilha econômica dos organismos internacionais e do FMI o grande orientador destas mudanças.

Contudo, as crises financeiras nos chamados países emergentes nos anos 1990 são resultado deste processo de liberalização, desregulamentação comercial e privatização do sistema produtivo (SALVADOR, 2010) com conseqüências para a produção e o emprego.

Dessa forma, ocorre um agravamento das questões sociais, que se materializa na realidade social através de suas expressões como miséria, delinquência, abandono, desemprego, violência, dentre outras. O trabalhador busca a resolução desta problemática através da atuação do Estado, que por meio de medidas paliativas acaba por deslocar a questão social da sociedade da qual ela faz parte, gerando situações pelas quais o indivíduo acredita ser responsável.

2.2 REBATIMENTOS NO PAPEL DO ESTADO.

É da natureza humana a integração na sociedade, sendo esta postulada como racional livre e social de cada indivíduo. De acordo com Goldman (1980) o nascimento da sociedade política relaciona-se à necessidade de integração, quando existe a substituição do arbítrio de cada pessoa, por uma tutela de interesse do coletivo, possibilitando assim a convivência.

Seria a construção de um novo tipo de homem, capaz de orientar-se pelo interesse comum e o predomínio de tais interesses na ação do Estado, assegurado pela soberania popular. São os indivíduos que devem criar as leis que regulam sua existência e o governo deve submeter-se á soberania do povo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010).

Contra o sistema de vida privada e seus componentes, por um lado, o Estado “é uma necessidade externa” e “é o poder mais alto” seus componentes”, o que fixa e impõe coativamente as condições jurídicas nas quais o processo social pode explicitar-se na esfera civil; por outro lado, o Estado é a finalidade imanente do sistema de vida privada e de seus componentes, na medida que se põe como integração dos interesses e das realidades particulares na realidade universal da coletividade (BOBBIO, 1997 *apud* MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 33).

Segundo Engels (2006) a partir do momento em que as riquezas passam a ser valorizadas, há necessidade de uma instituição que não só protegesse apenas as riquezas individuais, mas que também imprimisse o selo de reconhecimento da sociedade às novas formas de aquisição da propriedade. Uma instituição que não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito da classe possuidora explorar aquela que pouco ou nada possuía e a dominação da primeira sobre a segunda. O Estado assume as funções

de zelar pela produção e reprodução da força de trabalho, representando a classe dominante.

A concepção de Estado adotada nesta pesquisa parte da perspectiva marxiana. Em seus estudos Marx (1985) demonstra as contradições e os fetiches da sociedade capitalista impregnando a filosofia idealista e a política, marcadas pela não ultrapassagem do nível aparente da realidade.

Segundo este autor, há necessidade de desvelar as múltiplas determinações da realidade de modo a alcançar o conteúdo essencial da sociedade burguesa. Sua crítica dizia respeito às operações da filosofia idealista que insistiam em tomar o Estado, a população, o dinheiro e assim por diante, categorias descoladas da totalidade social.

Marx (1985) chamou a atenção para a necessária reconstrução histórica destas categorias, visto que são construções históricas e precisam ser analisadas nessa perspectiva. Para ele, mesmo a essência das relações entre os homens é construída historicamente e precisa ser explicada pela história.

Neste sentido é possível afirmar que o Estado tem sua configuração e suas funções alteradas de acordo com a história, devido às lutas de classes e o processo de valorização e acumulação do capital. Sua atuação sofre modificações para que continue cumprindo o seu papel na reprodução social do trabalho e do capital.

O Estado é um espaço contraditório de ação política, ou seja, constitui-se numa arena de disputa entre as forças sociais em presença e vem “desempenhando um papel decisivo como articulador da vida econômica e social, em todos os momentos do capitalismo” (RIZZOTTO, 2000, p. 34). Com base em Mandel, esta autora salienta que embora seja possível identificar particularidades na configuração dos Estados, este desenvolve funções clássicas que não se alteram. São elas

- 1) criar as condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante;
- 2) reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes ao modo de produção corrente através do exército, da polícia, do sistema judiciário e penitenciário;
- 3) integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é “dos

males o menor”, ou a “vontade suprema”, ou porque nem percebem a exploração (Mandel, 1985, p. 333/334 apud RIZZOTTO, 2000. p. 34).

Contudo, o desenvolvimento histórico das estratégias de reorganização do capital, em busca da recomposição de sua taxa de lucro, a partir de 1970 (conforme detalhado no Item 1.1 deste capítulo) altera substancialmente algumas características de atuação dos Estados-Nação, em maior ou menor medida dependendo da luta de classes em cada formação social específica.

Sob os desígnios do neoliberalismo a tendência é que os Estados se adaptem à nova ordem global, sendo que as palavras de ordem são: “atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade” (BEHRING, 2009, p. 72). Cabe ao Estado garantir esta “atratividade”, através da cobertura dos custos de infra-estrutura, de incentivos fiscais e da liberalização e desregulamentação econômica.

Instala-se então uma contradição sem precedentes, uma vez que o poder econômico se torna mundializado e tenciona o poder político que mantém sua configuração nacional. Sendo assim, ficam claras as restrições à atuação soberana dos países.

Uma alternativa para sanar esta questão é a atuação de agências internacionais que agem politicamente “acima” dos Estados-Nação, como o Banco Mundial - BM, Fundo Monetário Internacional - FMI, entre outras. Há que se esclarecer que estas atuam no sentido de representar “justamente os interesses das oligarquias das finanças” (NETTO; BRAZ, 2007, p. 234) impondo aos países periféricos “ajustes” de suas economias, para atender a lógica da livre mobilidade de capitais.

Verifica-se também o aprofundamento da dívida externa, notadamente de países periféricos. Empréstimos são feitos a juros variáveis, que oscilam em favor dos credores, que também ditam regras que condicionam os devedores a realizar compras e investimentos de acordo com seus interesses. Sendo assim, o montante pago, na forma de juros nunca alcança o valor total da dívida, forçando muitas vezes à realização de novos empréstimos.

O caso latino-americano é emblemático: se, em 1975, a dívida externa de nossos países era estimada em 300 bilhões de dólares, em 2005 ela chegava a 730 bilhões – apesar de, nos mesmos trinta anos, nossos países terem pago um total de 1 trilhão de dólares (NETTO; BRAZ, 2007, p. 234).

Há então uma clara transferência de capital dos países periféricos para os países centrais. Isso se processa também por meio do lançamento de títulos da dívida pública, que são controlados por esta “oligarquia financeira”, que busca lucros por meio das altas taxas de juros ofertadas aos investidores. Os detentores destes títulos pressionam os Estados periféricos e dependentes para que as taxas se mantenham elevadas e que recebam pontualmente nos prazos estipulados. Quando há dificuldades em manter este padrão, estes países são igualmente pressionados a diminuir gastos e compor um superávit primário (reservas financeiras) para garantir a continuidade desta lógica.

Neste cenário a formação social brasileira tem aspectos antigos e novos, visto que suas particularidades históricas, como a profunda desigualdade, as relações pautadas no favor e no coronelismo e o laço de dependência, se mantêm, e se aprofundam na contemporaneidade.

Nossa tradição político cultural acolhe o neoliberalismo, fazendo

[...] emergir um de seus traços mais conservadores: o predomínio do interesse privado sobre as coisas em detrimento dos interesses públicos, afetando constituição da esfera pública. (IAMAMOTO, 2008, p. 35).

Conforme citado no item 2.1 deste trabalho, o neoliberalismo é um sistema econômico que defende a intervenção mínima do Estado na economia, em favor da auto-regulação do mercado. Segundo o neoliberalismo, o ideal é a instituição de um sistema de governo em que o indivíduo tem mais importância do que o Estado, sob a argumentação de que quanto menor a participação do Estado na economia, maior é o poder e a autonomia dos indivíduos e mais rapidamente a sociedade pode se desenvolver e progredir, buscando um Bem-Estar Social.

Analisando historicamente é possível identificar ações que caracterizam alterações na atuação do Estado brasileiro nas últimas décadas. Em sua pesquisa, a autora Ferreira (2007) analisou o orçamento da União, por função, e demonstra a transição de um Estado com papel ativo na economia no período desenvolvimentista, sendo este propulsor do crescimento econômico, para uma atuação voltada para direcionar montantes cada vez maiores de recursos para manter o serviço da dívida, ou seja, o Estado passa a agir fortemente para preservar os interesses financeiros e rentistas.

Segundo a pesquisa desta autora, há um decréscimo significativo no financiamento de áreas que visam o desenvolvimento da economia nacional, como agricultura, comércio e serviços/indústria, comunicações, energia, transporte e desenvolvimento regional, bem como nas políticas sociais como saúde e educação. “Tais modificações devem-se, em grande medida, à alteração das funções vinculadas ao próprio Estado, com advento do Estado “neoliberal”” (FERREIRA, 2007, p.112). Esta autora considera que

[...] enquanto os gastos voltados para o desenvolvimento reduzem-se de forma substancial, os dispêndios ligados à Dívida Pública tornaram-se crescentes, comprimindo o uso do Orçamento, por parte do governo, para outros fins distintos dos dispêndios financeiros que envolvem a dívida pública. (FERREIRA, 2007, p.107).

Sendo assim, os recursos destinados para as políticas públicas que fornecem bens e serviços para a população são tensionados pelo grande capital, o que compromete sua ampliação e efetivação.

Os custos sociais deste quadro são alarmantes (SOARES, 2001). Os próprios organismos multilaterais reconhecem esta realidade e propõem ações para “amenizar” os efeitos mais perversos desta crise, porém as estratégias que propõem são meramente compensatórias. Isso que a autora Behring (2009, p. 77) denomina de uma “política social ambulância das vítimas do ajuste fiscal ou estrutural”.

É neste cenário que se processa a Reforma do Estado no Brasil, o que contribui significativamente para a acumulação capitalista. Em 1995, foi aprovado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado - MARE, cujo objetivo central era a transição da administração pública burocrática para a administração pública gerencial.

Este plano dividiu as atividades estatais da seguinte maneira: 1 – Núcleo Estratégico do Estado, composto pelos poderes executivo, legislativo e judiciário e os tribunais; 2 – Setor das Atividades Exclusivas do Estado, como a fiscalização e a tributação; 3 – Setor das atividades não exclusivas do Estado, como universidades, hospitais e museus, entre outros; 4 – Setor de produção para o mercado, produção de serviços privados produzidos por empresas públicas (COSTA, 2006).

Esta reforma implicou necessariamente em alterações não somente na administração pública, mas também das funções do Estado, fazendo-o menos e mais ágil, assumindo a função de apenas subsidiar a área social.

A justificativa apresentada para tal aprovação foi que esta medida seria imprescindível para a inserção do país na economia global, ocultando seu caráter político. Na prática se tratava de corte nos gastos públicos, privatizações, maior espaço para o mercado, desregulamentação do mercado de trabalho e alterações na legislação trabalhista e previdenciária (COSTA, 2006).

Tal reforma do Estado necessita ser compreendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador do desenvolvimento.

Nos últimos anos, sobretudo após o Governo de Luis Inácio Lula da Silva, há uma tendência ao investimento em áreas sociais, sobretudo, por meio da implementação de programas de transferência de renda que visam o atendimento à população em situação de extrema pobreza. Estas iniciativas são de extrema importância, uma vez que apresentam impactos na vida material de milhões e milhões de brasileiros. Contudo, observa-se que não há alteração na política econômica, sujeita à grande pressão desta lógica macro-societária. Isso se faz evidente quando analisados os juros altos pagos a investidores, e o processo de endividamento público. Esta questão será abordada de forma detalhada no próximo item.

2.2.1 O Fundo Público e Dívida Pública

No período atual do capitalismo imperialista, o qual denomina-se capitalismo contemporâneo, conforme abordado anteriormente, o fundo público é cada vez mais canalizado para suprir as necessidades do mercado financeiro.

Mas qual o conceito adotado nesta pesquisa para o termo “fundo público”? Pautando-se em Oliveira (1998), Yamamoto (2008, p. 26) caracteriza o fundo público como sendo “formado por parte dos lucros dos empresários e do trabalho necessário de trabalhadores, que são apropriados pelo Estado sob a forma de impostos e taxas”.

Behring (2010) salienta que na atualidade, o fundo público é formado significativamente pela classe trabalhadora, uma vez que esta paga proporcionalmente mais impostos, uma vez que contribui tanto direta, quanto indiretamente, via tributação sob o consumo, que integra o preço das mercadorias, processo que a autora denomina “exploração tributária”.

Este montante de recursos é tensionado pela luta de classes, visto que este atua na repartição da mais valia. A classe ou as frações da classe burguesa pressionam o Estado para cumprir seu papel central que é garantir as condições gerais da produção, ao mesmo tempo em que a classe trabalhadora pressiona por salários indiretos, por meio das políticas sociais. Importante salientar aqui o disposto por Behring (2010, p. 21) que esta disputa entre as classes, ocorre em “condições desiguais, considerando a correlação de forças na sociedade e no Estado”.

Segundo Oliveira (1998) após o segundo pós-guerra com a adoção de políticas anticíclicas keynesianas, instalou-se um novo padrão de financiamento público na economia capitalista, visto que o fundo público financiou a acumulação de capital e também a reprodução da força de trabalho, por meio do acréscimo nos gastos sociais.

Neste período ganha extrema importância o salário indireto através do qual há uma liberação do salário direto e da renda domiciliar para ampliação do consumo em massa. Há então uma expansão das atividades econômicas através de três elementos: o progresso técnico, o padrão fordista de produção e o salário indireto (OLIVEIRA, 1998).

Sendo assim, o fundo público assume um papel estrutural e insubstituível para a dinâmica do capital. Segundo este mesmo autor, neste momento histórico o fundo público adquire um caráter “*ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida (...)” (OLIVEIRA, 1998, p. 21). Ou seja, todo o processo de produção e reprodução do capital *passa* pelo fundo público.

Behring (2010) vai além neste raciocínio e afirma que no capitalismo monopolista, o fundo público não pode ser considerado nem *ex ante* (antes do evento), nem *ex post* (depois do evento), mas sim um elemento “*in flux*” da produção e reprodução capitalista, uma vez que este perpassa todo o ciclo $D - M - D'$. Sendo

assim, no capitalismo monopolista o fundo público torna-se imprescindível em todo o fluxo do capital que envolve a produção, a distribuição e o consumo.

Para sustentar tal argumentação a autora retoma Marx e discute a rotação do capital, que não pode ficar estagnado na forma de mercadoria (M), nem na forma dinheiro (D), sob pena de se instalar um contexto de crise.

Para que se diminuam os riscos que podem se apresentar no decorrer do processo, o objetivo central passa a ser a diminuição do tempo em que se repete o ciclo global do capital (D – M – D'), que envolve produção e reprodução.

Após a implementação das políticas keynesianas o Estado passa a agir efetivamente neste processo,

[...] seja contratando estas operações [mais longas], seja ofertando crédito, seja mediando complexas relações de crédito e débito, financiando a rotação por meio do endividamento público. Portanto, no ciclo do capital, parte dele está sempre “*em alqueive*”, seja na forma de capital monetário, de estoques de matéria-prima, de capital-mercadoria não vendido, de créditos não vencidos, pronto para ser mobilizado. (BEHRING, 2010, p. 24)

Demonstra-se, então, uma importância crescente do fundo público para sustentar o modo de produção capitalista. Behring (2010) afirma que o fato do sistema capitalista precisar tanto e cada vez mais do fundo público demonstra toda a sua fragilidade.

No que se refere ao período recente da crise do capital contemporâneo, cabe destacar a contradição entre esta importância do fundo público para a manutenção do sistema capitalista e o discurso burguês neoliberal que defende o Estado mínimo e operacionaliza, neste sentido, amplas contra-reformas.

Na atualidade, vários são os impactos sobre o fundo público, seja através de uma tributação cada vez mais regressiva, e uma destinação cada vez mais direta nos processos de rotação de capital (parcerias público-privadas, contratos e compras estatais, fornecimento de créditos, etc.) (BEHRING, 2010).

Segundo Salvador (2010a) os portadores de títulos da dívida pública são privilegiados da política econômica, mas denominam-se apenas “credores”. Estes rentistas recebem um enorme volume de recursos do fundo público, “o que restringe as políticas sociais, a capacidade de investimento público, ainda, concentrando renda e riqueza e dificultando o crescimento econômico” (SALVADOR,

2010a, p. 356). A dívida interna líquida do Brasil foi de 38% do PIB em 2003 para 50% do PIB em 2008, alcançando a cifra de R\$ 1,5 trilhão.

A maioria dos títulos da dívida pública está sob controle ou influência dos bancos, cujas receitas decorrentes correspondem a 40% das receitas dos mesmos. Em seu estudo Ferreira (2007) destaca que as operações financeiras com títulos da dívida pública são altamente rentáveis para os bancos e grupos econômicos, mas trazem graves consequências para o orçamento público.

Segundo dados do site “Auditoria cidadã da dívida”², o orçamento geral da união no ano de 2010, alcançou a cifra de R\$ 1.414 trilhão. Deste montante R\$ 635 bilhões serão destinados para o pagamento de juros, amortizações e o refinanciamento da dívida. Este valor corresponde a 44,93% do orçamento da união para o exercício de 2010.

Importante considerar a discussão de Carvalho (2007) que afirma a urgência de politizar a dívida pública para tencionar a dominação dos credores sobre a política econômica.

Para obter recursos para arcar com os custos da dívida pública, o governo brasileiro pode atuar basicamente em três direções, emissão de moeda, aumento na carga tributária, ou diminuição dos gastos públicos. Com a adoção do Plano Real, há uma diminuição da dívida externa no mesmo compasso de crescimento da dívida interna, sendo ainda mais danosa, uma vez que dispõe juros mais altos e de prazos de rolagem mais curtos. Por este motivo que a Carga Tributária Bruta – CTB³ do Brasil passou de 30,4% do PIB em 2000 para 35,8% em 2008 (DAVI, *et all*, 2010).

Davi (2010) esclarece que o aumento da CTB não se apresenta necessariamente negativa para a população, caso estes recursos fossem integralmente utilizados para garantir qualidade de vida ou mesmo distribuição de renda, mas no Brasil, isso vem ocorrendo com algumas limitações.

No que tange ao corte nos gastos públicos, a Desvinculação de Recursos da união – DRU ganha destaque, uma vez que juntamente com o aumento da CTB possibilita gerar significativos superávits primários para sanar os custos da dívida pública.

² O endereço do site é www.divida-auditoriacidada.org.br

³ A Carga Tributária Bruta – CTB refere-se à participação dos tributos no PIB (impostos, taxas e contribuições sociais).

Importante salientar também que na formação social brasileira, o fundo público tem traços restritivos, seja no que tange ao seu financiamento, ou aos seus gastos sociais (SALVADOR, 2010), visto que aqui nem se quer houve aproximação das políticas implementadas pela social-democracia nos países centrais. Salvo suas características sócio-históricas, as alterações no papel do Estado brasileiro ficam mais evidentes nos anos 1990, quando se explicita a opção pelo neoliberalismo.

Um fator que marca a sociedade brasileira é a crise econômica dos anos 1980, cuja causa fundamental foi a crise do Estado, pois além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados têm um papel fundamental de coordenação econômica. Por isso, evidencia-se a contradição com os preceitos do neoliberalismo, pois a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é realizada não apenas pelo mercado, mas também pelo Estado.

Neste contexto, é necessário fazer referência aos preceitos seguidos pelo governo Brasileiro após firmar acordo com o Fundo Monetário Internacional - FMI a partir de 1998, que garantiu empréstimos no valor de US\$ 41 bilhões, mas impôs várias condições para a política econômica nacional, com destaque justamente para o cumprimento de metas de superávit primário, com vistas a garantir a criação de uma poupança primária para sanar o pagamento dos juros da dívida.

Estas metas foram seguidas à risca pelo Brasil, pois na maioria dos exercícios estas foram, inclusive, superadas. É o que demonstra a tabela a seguir

Tabela 1 - Superávit primário 1999 a 2005, em % PIB

| Descrição/Ano | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Meta de Superávit | 2,60 | 2,80 | 3,00 | 3,50 | 4,25 | 4,50 | 4,25 |
| Superávit primário | 3,19 | 3,46 | 3,64 | 3,89 | 4,25 | 4,61 | 4,83 |
| Juros | 8,97 | 7,08 | 7,21 | 8,47 | 9,33 | 7,29 | 8,11 |
| Déficit Público | (5,78) | (3,62) | (3,57) | (4,58) | (5,08) | (2,68) | (3,28) |

Fonte: Banco Central e Cartas de Intenção ao FMI (*apud* ÁVILA; LINS, 2005, p. 10)

Existem três formas de o governo compor este superávit primário. A primeira é cortando gastos, tanto de despesas correntes, como de investimentos. A segunda seria aumentando a arrecadação, ou seja, cobrando mais impostos, taxas e

contribuições. Por fim, a terceira forma, seria via crescimento da economia, aumentando produção e renda, mas esta forma é descartada, inclusive nas orientações dos organismos internacionais como FMI e BM, visto que num primeiro momento implicaria em elevação dos gastos para impulsionar a economia (ÁVILA e LINS, 2005).

As alternativas implementadas se reduzem às duas primeiras formas, ou seja, adota-se uma política fiscal que amplia a arrecadação ao mesmo tempo em que compromete investimentos públicos em áreas essenciais para a vida da população, como seguridade social, por exemplo, (previdência social, saúde e assistência social).

Todos os esforços são voltados para a composição do superávit primário, mas o que é feito com todo este volume de recursos que recebe este destino? Segundo os autores Ávila e Lins, do Fórum Brasil do Orçamento (2005, p. 16),

Nem todo o Superávit Primário é destinado ao pagamento da dívida. Parte dele fica parado no caixa do governo, formando uma “reserva” de recursos, simplesmente para provar aos credores que o governo poderá pagar sua dívida.

É exatamente nesta lógica que o Estado brasileiro aprova e renova reiteradamente a DRU, que como apresentado na seguir (Quadro 1). Trata-se de um mecanismo central para a composição do superávit primário brasileiro.

Em síntese, o ajuste fiscal “a qualquer preço” compromete o direcionamento do fundo público brasileiro, e sobremaneira a implementação e ampliação das políticas sociais, em favor de um padrão de política social universalizante. Afeta o próprio conceito de proteção social, uma vez que obstaculiza parte considerável do financiamento de políticas sociais inscritas como direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, tal como as políticas que compõem a seguridade social brasileira.

2.3 ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO BRASILEIRO

Devido ao tema central deste trabalho estar relacionado ao financiamento da seguridade social, é importante abordar o instrumento de

planejamento estatal das receitas e despesas públicas que é o *orçamento*, o qual compreende a destinação orçamentária e direciona a execução das ações estatais, sendo, portanto central para a efetivação de ações de interesse público, no âmbito do Estado.

O orçamento público vai além de sua dimensão técnica, ele é um instrumento de planejamento, transparência, controle social e, sobretudo *decisão política*, pois por meio dele se define as prioridades da ação estatal. Ele *tem importância econômica, mas, sobretudo política e social*, visto que envolve o direcionamento dos recursos públicos. Contudo ele tem "caráter autorizativo, mas não obrigatório", sendo assim o Poder Executivo não pode executar o que está fora do orçamento, mas não é obrigado a executar todas as ações listadas nele. É, portanto, imprescindível o exercício do controle social tanto na formulação e aprovação do orçamento, quanto na sua execução para a garantia do financiamento das políticas sociais, bem como do cumprimento do que foi previsto.

A Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema integrado de planejamento e orçamento, sendo que os principais instrumentos que compõem o Orçamento, interligadas entre si, são o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Plano Plurianual compreende um planejamento a longo prazo. Define as metas, estratégias e diretrizes para quatro anos de governo. É formulado no primeiro ano de governo, terminando no primeiro ano do mandato seguinte, visando à continuidade das ações. De acordo com o Parágrafo primeiro do artigo 165 da Constituição Federal,

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as prioridades do governo, suas obras e serviços mais importantes para serem executadas no ano seguinte. Devendo dar os subsídios para a Lei Orçamentária Anual é formulada e aprovada no primeiro semestre de cada ano. O Parágrafo segundo do artigo 165 da Constituição Federal estabelece que

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Na LDO são estipuladas as metas de superávit primário a ser alcançadas no ano seguinte.

A Lei Orçamentária Anual é a demonstração de todas as receitas e despesas para o ano seguinte. Formulada no segundo semestre de cada ano, para ser executada no exercício subsequente. A Constituição Federal no Artigo 165 assim a divide

§ 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.

Esta legislação é elaborada pelo poder executivo nas três esferas de governo, sendo apresentada ao poder legislativo para a discussão e votação.

O controle social sobre o processo orçamentário e o financiamento das políticas públicas, deve se constituir um processo contínuo, uma vez que ocorre de forma concomitante a avaliação das ações que estão sendo executadas no presente e o planejamento das ações que serão implementadas no exercício seguinte. Sendo assim, toda sociedade civil organizada, deve conhecer e estar atenta ao ciclo orçamentário, que compreende quatro etapas: a elaboração e apresentação, a aprovação e autorização, a programação e a execução e a avaliação.

A etapa da elaboração e apresentação é de competência é do Poder Executivo. Esta fase deve ser pautada em um amplo e detalhado diagnóstico da realidade local, pois é neste momento que se realiza o planejamento das ações que serão realizadas, de acordo com a estimativa de receita, baseada na série histórica dos gastos (TAVARES, 2004). É um processo político de tomada de decisão, de definição de prioridades e metas que devem estar pautadas no interesse público.

Para a elaboração orçamentária, os elementos de receita e despesa têm papel de destaque, os quais possuem várias classificações que permite a discriminação detalhada dos mesmos.

A etapa de aprovação e autorização compreende a análise, discussão, votação e aprovação, no âmbito do legislativo, do projeto de lei orçamentária anual, bem como das emendas propostas pelos ocupantes de cargos legislativos. Após este processo de análise e a aprovação do legislativo, o projeto segue para sanção do chefe do poder Executivo.

Já a programação e a execução também são de responsabilidade do poder Executivo, pois correspondem aos “fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro. É a fase em que as decisões e escolhas expressas no orçamento passam a ter natureza financeira.” (TAVARES, 2004, p.145).

A lei orçamentária é organizada então por créditos orçamentários, que passam a contar com montantes de recursos denominados dotação orçamentária. Através do cronograma de desembolso é possível acompanhar a execução orçamentária.

Por fim, destaca-se as considerações de Salvador (2007, p. 180), quando afirma que o “orçamento público deve ser estudado para além da divisão equitativa dos recursos disponíveis, sendo planejado para arrecadar recursos para implementar políticas que efetivem direitos humanos.”

3 DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO: DEBATE ATUAL

3.1 CONCEITO E HISTÓRICO DA DRU

Conforme explicitado no capítulo anterior, no Brasil, a década de 1990 se constitui em um marco da implementação de políticas que seguem os ditames da orientação político-ideológica neoliberal, com vistas a recompor as taxas de lucro do grande capital. Entre as várias ações da política fiscal está a criação de mecanismos de desvinculação de receitas para “desviar” parte da receita de impostos e contribuições sociais do destino estabelecido na Constituição Federal de 1988.

A autora Soares (2001) salienta que estas medidas estão de acordo com as recomendações de organismos internacionais, como o Banco Mundial – BM e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, dentro de um contexto mais geral de ações emergenciais, temporárias, focalizadas no combate à pobreza para o atendimento das necessidades sociais da população mais afetada pelo ajuste neoliberal.

Ocorre que no Brasil, estas ações passam de temporárias a permanentes, sem o devido esclarecimento ao conjunto da população a cerca das consequências de tais medidas.

A Desvinculação de Recursos da União – DRU teve origem na criação de outros mecanismos de desvinculação, que foram aprovados inicialmente com caráter provisório, contudo, no ano de 2011 completou dezoito anos em vigor e foi mais uma vez renovada para ter vigência por mais quatro anos, ou seja, de 2012 até 2015.

Várias foram as Emendas Constitucionais - EC aprovadas com objetivo de prorrogar a DRU, com pequenas alterações no seu formato. Houve mudança de nomenclatura, visto que inicialmente este mecanismo de desvinculação foi denominado Fundo Social de Emergência - FSE, posteriormente alterou-se para Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e finalmente denominou-se Desvinculação de Recursos da União – DRU, sendo esta a terminologia utilizada atualmente.

Importante destacar, de início, que o instrumento legal utilizado para instituir e renovar a DRU foi a EC. O artigo nº 66 da Constituição Federal de 1988, diz que podem ser feitas alterações em seu texto mediante proposta apresentada

pelo Presidente da República; por um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou por mais da metade das assembleias legislativas das unidades da federação. O Parágrafo segundo deste mesmo artigo estabelece que

A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

Todos estes anos de vigência dos mecanismos de desvinculação, este procedimento foi feito sete vezes, sem grandes dificuldades, sendo um “consenso” (salvo alguns debates isolados), tanto no governo Fernando Henrique Cardoso quanto no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e agora mais recentemente também, no governo da Presidenta Dilma Rousseff.

Outra questão importante a destacar é que a vinculação criada pela Constituição Federal de 1988 visava assegurar o financiamento de políticas públicas essenciais à população.

As principais vinculações expressas na Carta Magna são:

- O Artigo 212 determina que 18% da arrecadação de impostos sejam direcionadas à educação;
- Devem também ser destinados recursos aos estados e municípios, através de transferências automáticas;
- O artigo 195 cria as contribuições sociais que estão vinculadas ao financiamento da seguridade social (SADER, 2006; BRASIL, SOF, 2003).

Após a Constituição Federal de 1988 foram criadas também duas vinculações através da Contribuição Provisória sobre Movimentação Provisória – CPMF e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, sobre os combustíveis. (BRASIL, SOF, 2003).

Sendo assim, houve um aumento expressivo de recursos vinculados, ou seja, com destinação específica. A autora Sader (2006) salienta que este crescimento se fez necessário para fazer frente à ampliação dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988.

A desvinculação de recursos é um mecanismo utilizado para (re) direcionar estes recursos para outros fins que não o estabelecido na legislação vigente. Os órgãos oficiais justificam-no devido “a necessidade de flexibilidade alocativa da política fiscal para atender outras demandas da sociedade” (BRASIL, SOF, 2003, p. 4). Contudo, no desenvolvimento desta pesquisa não foram identificadas outras demandas atendidas por este mecanismo que não a meta de superávit primário e o pagamento de juros da dívida.

No Quadro 1 são apresentadas as Emendas Constitucionais relacionadas a este mecanismo, com as respectivas vigências, e na sequência serão contextualizadas cada uma delas.

Quadro 1 - Mecanismos de Desvinculação – Período de 1994 a 2015

| DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS | Emendas Constitucionais | Período de vigência |
|--|--------------------------------|----------------------------|
| Fundo Social de Emergência – FSE | ECR nº. 01/1994 | 1994 e 1995 |
| Fundo de Estabilização Fiscal – FEF | EC nº. 10/1996 | 1996 e 1997/1 |
| FEF – Prorrogação | EC nº. 17/1997 | 1997/2 a 1999 |
| Desvinculação de Recursos da União – DRU | EC nº. 27/2000 | 2000 a 2003 |
| Desvinculação de Recursos da União - DRU (1ª. Prorrogação) | EC nº. 42/2003 | 2003 a 2007 |
| Desvinculação de Recursos da União - DRU (2ª. Prorrogação) | EC nº. 56/2007 | 2008 a 2011 |
| Desvinculação de Recursos da União - DRU (3ª. Prorrogação) | EC nº. 68/2011 | 2012 a 2015 |

Fonte: Sistematização da Autora

O Fundo Social de Emergência – FSE foi instituído por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 01/1994 que dá nova redação ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição Federal de 1988. A partir da aprovação desta emenda, torna-se obrigatória a desvinculação de 20% do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União para compor este Fundo.

Segundo Sader (2006), esta medida afeta o financiamento das políticas sociais como um todo, sobretudo das políticas de seguridade social, uma vez que o intuito é a geração de superávits primários, liberando recursos para o gasto com o pagamento de juros da dívida nacional.

A princípio a duração do FSE seria limitada ao exercício financeiro de 1994 e 1995. Segundo o Texto da Emenda Constitucional de Revisão nº 01, os recursos desvinculados seriam direcionados para ações nas áreas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, bem como para outros programas de relevante interesse econômico e social (BRASIL, 1994).

Porém na realidade isso não ocorreu, visto que estes recursos foram utilizados para “senão equilibrar, ao menos atenuar o déficit das finanças públicas federais e para obter maior flexibilidade na elaboração e execução do orçamento” (PINTO, 2008, p. 513).

A própria Secretaria de Orçamento Fiscal – SOF reconhece, em publicação do ano de 2003, que o objetivo foi aumentar a arrecadação e dar maior flexibilidade ao orçamento, sendo que os recursos desvinculados “ficariam livres para serem alocadas em destinações diferentes das estipuladas na legislação vigente” (BRASIL, SOF, 2003, p. 14).

A autora Pinto (2008), pondera que caso o objetivo proposto no texto da EC de Revisão nº 1 fosse realmente financiar políticas de seguridade social ela seria desnecessária, uma vez que o texto Constitucional, em seu artigo 195, já estabelece esta garantia. Com este mecanismo, evidencia-se justamente o contrário uma vez que há redução dos recursos da seguridade social.

Esta autora também afirma que não houve aumento no financiamento da educação por força desta medida, uma vez que a Constituição Federal de 1988 garantiu no seu artigo 212 que a União deveria aplicar no mínimo 18% e os estados e municípios no mínimo 25% nesta área.

No ano de 1996, a EC nº 10 explicitou o verdadeiro intuito do FSE, renomeando-o como Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, sem grandes alterações quanto à sua operacionalização. O objetivo central era prorrogar este dispositivo para os exercícios financeiros de 1996 e 1997.

Em 1997 houve nova prorrogação deste dispositivo, por força da EC nº 17. O art. 3º desta trouxe de diferente apenas o estabelecimento de uma medida de compensação de perdas quando foram desvinculadas as receitas do imposto sobre propriedade territorial rural a que têm direito os municípios por força do art. 158, II da Constituição. Esta EC prorrogou o Fundo de Estabilização Fiscal até 1999.

Alteração real só ocorreu quando da aprovação da EC nº 27 no ano de 2000, que cria a Desvinculação de Recursos da União – DRU. As principais alterações trazidas pela DRU com relação ao FSE e o FEF são as seguintes:

- Não causar redução na base de cálculo das transferências aos estados e municípios através do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e Fundo de Participação dos Estados - FPE, ou seja, de acordo com o Parágrafo Primeiro do Artigo 76 dos ADCT, o cálculo do montante a ser repassado a estes fundos passa a ser feito antes da desvinculação de 20% das receitas dos impostos (SADER, 2006; PINTO, 2008);
- Não incide sobre a parcela (0,08%) da CPMF destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.
- A DRU tem por objeto desvincular apenas percentual fixo da arrecadação de contribuições sociais e impostos;
- Não fica estabelecido nenhum Fundo para a alocação dos recursos, “o que desobriga o governo a explicitar a origem e o destino desses recursos e confunde possíveis tentativas de análise da real destinação dos recursos desvinculados.” (SADER, 2006, p. 133);
- Outra significativa alteração está no prazo de vigência, que é maior em comparação às EC anteriores, que criaram ou renovaram mecanismos de alocação discricionária. (PINTO, 2008).

Outra questão importante, no que tange às diferenças da DRU com relação ao FSE e FEF, está no fato de que ela não incide sobre as contribuições previdenciárias. De acordo com Ferreira (2007), no ano de 2006 o Tribunal de Contas da União - TCU manifestou-se sobre esta questão e após análise das contas do governo federal proferiu o Acórdão 586/2007 – 2ª Câmara, opinando que as contribuições previdenciárias não fossem objeto de desvinculação.

Para tal ação o TCU baseou-se no artigo 167, XI, da Constituição Federal, que estabelece a proibição quanto à utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de

despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

Importante citar também à Lei Complementar nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece no Parágrafo Único do artigo 8º, que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados *exclusivamente* para atender ao objeto de sua vinculação. Mas a DRU continua sendo operacionalizada, independente das prerrogativas constitucionais e de mais este dispositivo legal.

Dando sequência a este histórico dos Mecanismos de Desvinculação, no ano de 2003 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 42, que prorroga este mecanismo por mais quatro anos, “mantendo o formato de pura e direta desvinculação linear de qualquer órgão, despesa ou fundo do montante de 20% (vinte por cento) de todos os impostos e contribuições sociais federais” (PINTO, 2008, p. 520).

No ano de 2007 mais uma EC, a de nº 56 é aprovada com intuito de manter a Desvinculação de Recursos da União até 31 de Dezembro de 2011, conforme nova redação do Art. 76 dos ADCT.

Apenas a título de informação, é importante salientar que a EC nº 59 de 2009, reduz gradativamente os percentuais da DRU sobre a política pública de educação. Esta EC acrescenta ao artigo 76 dos ADCT, o § 3º a partir do qual diminui a incidência da DRU para 12,5% em 2009, para 5% em 2010 e no exercício de 2011, este percentual seria nulo.

Conforme citado anteriormente a EC, nº 56 de 2007, prorrogou a DRU até 31 de Dezembro de 2011. No segundo semestre deste ano, deu-se início o debate sobre a renovação ou não deste mecanismo, sendo que este processo será mais detalhado a seguir, uma vez que foi possível acompanhá-lo mais de perto. Neste sentido foi possível levantar, ainda que sumariamente alguns posicionamentos, tanto favoráveis como contrários a renovação da DRU.

Várias fontes estudadas salientam a necessidade de não renovação deste mecanismo. A Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal - ANFIP, cujos dados serão analisados no próximo capítulo, defendeu a não renovação da DRU. Na publicação “Análise da Seguridade Social 2010” explicita seu posicionamento, afirmando que a “A luta contra a renovação da DRU é um passo

importante, que deve ser acompanhado pela ampliação de recursos para as ações de saúde, previdência e assistência social” (ANFIP, 2011, p. 63).

Ainda de acordo com a ANFIP (2011, p. 86)

É preciso urgentemente discutir, como foi feito para a educação, os efeitos da DRU para a Seguridade Social, fazendo acompanhar a ampliação de recursos para as ações de saúde, previdência e assistência social de expansão, quantitativa e qualitativa, na prestação desses serviços, na ampliação da sua cobertura e na melhoria do seu padrão de qualidade.

Neste sentido, também se posicionam vários autores pesquisados, como Evilásio Salvador (2007, p. 89), o qual defende que todas as fontes de financiamento das políticas de seguridade sejam integralmente destinadas para esta área.

Também se demonstra veementemente contrário à renovação da DRU, o Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, explicitando seu posicionamento no “CFESS Manifesta” de 2010, o qual defende que a “universalização da seguridade social pública é possível, necessária e urgente!”, mas para isso, vários são os desafios a ser superados, entre eles a não renovação da DRU, sobre as receitas da seguridade social.

Alguns posicionamentos, no entanto, salientam a importância de renovar a DRU e até mesmo são favoráveis à ampliação de seu percentual. Emblemática neste sentido é a proposta do Deputado Delfim Netto, denominada “Déficit Nominal Zero”, que entre as ações sugeridas estão, a ampliação da meta de superávit primário que passaria de 4,25% para 7,85% do PIB e a renovação da DRU com ampliação de 20% para 40%.

Pochmann (2005) enfatiza que os custos sociais desta proposta seriam altíssimos, tendo grande impacto para

21 milhões de beneficiários do sistema previdenciário e assistencial, (...) 140 milhões de usuários do sistema público de saúde (SUS), para a totalidade dos funcionários públicos federais (1,8 milhão de pessoas), entre outras áreas governamentais. (POCHMANN, 2005, p. 10)

Não obstante este incipiente debate, o Governo Brasileiro encaminhou ao Congresso Nacional, com status de “prioridade legislativa”, a Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº. 61/2011, que prorroga a DRU até o ano de 2015.

Conforme notícia do Jornal Valor Econômico⁴, no dia 20 de Setembro de 2011, a Comissão de Constituição e Justiça – CCJ da Câmara dos Deputados aprovou esta proposta de EC, com 41 votos favoráveis e 11 votos contrários. O projeto deveria seguir para uma comissão especial, antes de ser encaminhado ao plenário da Câmara.

No dia 21 de outubro de 2011, esta Comissão Especial deu parecer favorável à proposta que prorroga a DRU até o ano de 2015.

Os argumentos apresentados pelos parlamentares que são favoráveis à renovação deste mecanismo fazem referência à manutenção do equilíbrio fiscal e dos investimentos do governo, bem como a necessidade da DRU para que o país enfrente a crise internacional.

Assim como os parlamentares que se colocam favoráveis à renovação da DRU, fazem referência à necessidade de ter mecanismos contra a crise econômica global, utiliza-se deste argumento também, a Presidente Dilma Rousseff, que reuniu os partidos e parlamentares da base aliada, no dia 07 de Novembro de 2011, para solicitar dos mesmos a aprovação desta PEC. Isto porque com a manutenção da DRU há possibilidade de manter a política de pagamento elevado de juros da dívida⁵.

Não obstante o discurso apresentado, com argumentos e fundamentações das opiniões parlamentares, o que permeou o debate e as negociações é a liberação de emendas parlamentares⁶, o que Barrocal (2011) salienta que vem sendo utilizado como "moeda de troca". Segundo reportagem do portal IG do dia 26 de Outubro de 2011, o Governo assegurou aos parlamentares a liberação de R\$ 2 bilhões de reais em emendas que estavam pendentes desde o mês de agosto, como forma de garantir a votação da renovação da DRU.

No dia 09 de Novembro de 2011 ocorreu o primeiro turno da votação da PEC 61/2011 no Plenário da Câmara Federal. Após oito horas de discussão, a

⁴ “Desvinculação de receitas passa em comissão” de 20/09/2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/1012742/desvinculacao-de-receitas-passa-em-comissao>>. Acesso em 21 Set 2011.

⁵ BARROCAL, A. De volta do G20, Dilma usa crise global para apelar por DRU até 2015. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18912. Acesso em 07 Nov 2011

⁶ CEOLIN, A, RAPOSO, F. Governo promete liberar R\$ 2 bi para Congresso votar projeto. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/governo-promete-liberar-r-2-bi-para-congresso-votar-projeto/n1597324339279.html>>. Acesso em: 26 Out 2011.

maioria dos parlamentares optou pela aprovação do texto, que prorroga a DRU até 2015, sendo que 369 votos foram a favor e 44 contra⁷.

O segundo turno de votação na Câmara dos Deputados ocorreu no dia 22 de Novembro de 2011, sendo novamente aprovada a PEC, desta vez com 364 votos a favor e 61 votos contrários.

Após a votação e aprovação em dois turnos na Câmara dos Deputados a PEC seguiu para apreciação do Senado, onde também deveria ser votada em dois turnos. No dia 08 de Dezembro de 2011, ocorreu a primeira votação, sendo a PEC aprovada, por 59 votos a favor e apenas 12 contrários⁸.

Na terça-feira, dia 20 de Dezembro de 2011, o Senado Federal aprovou em segundo turno a PEC que prorroga a vigência da DRU até 31 de Dezembro de 2015. Foram 55 votos favoráveis e 13 votos contrários⁹.

Sendo esta uma Proposta de Emenda à Constituição, não houve necessidade de sanção presidencial, podendo esta ser promulgada em uma sessão conjunta do Congresso Nacional, o que ocorreu no dia 21 de Dezembro de 2011, às 11 horas da manhã.

Foi então promulgada a EC nº 68 de 2011, assegurando que até o ano de 2015, o governo continue tendo flexibilidade para gastar até 20% da arrecadação com impostos e contribuições sociais (excetuando as contribuições previdenciárias). Apenas no ano de 2012, estima-se que o montante de recursos desvinculados corresponderá a R\$ 62,4 bilhões.

A DRU se mantém neste longo período de tempo, foi mais uma vez renovada no ano de 2011, pois é central na estratégia de política fiscal para a composição do superávit primário, como pode ser observado na Tabela 3.

Entre os anos de 2000 a 2007, apenas a DRU foi responsável por 62,45%, em média, de todo superávit primário gerado no período.

⁷ Câmara aprova texto-base da PEC que prorroga DRU até 2015. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/politica/2011/11/camara-aprova-texto-base-da-pec-que-prorroga-dru-ate-2015>>. Acesso em: 09 Nov 2011.

⁸ BARROCAL, A. Senado aprova com folga desfalque de 20% da verba da seguridade. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19175. Acesso em: 09 Dez 2011

⁹ Governo consegue aprovar DRU e pode gastar R\$ 62 bi em 2012. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/183770_GOVERNO+CONSEGUE+APROVAR+DRU+E+PODE+GASTAR+R+62+BI+EM+2012>. Acesso em: 20 Dez 2011.

Tabela 2 - Participação da DRU no superávit primário (valor em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI)

| Ano | DRU (a) | Superávit Primário do governo Central (b) | Participação da DRU (a/b) |
|-------|---------|---|---------------------------|
| 2000 | 32,20 | 44,31 | 72,66% |
| 2001 | 32,08 | 41,90 | 76,56% |
| 2002 | 32,48 | 55,13 | 58,92% |
| 2003 | 33,89 | 58,96 | 57,49% |
| 2004 | 34,90 | 64,92 | 53,76% |
| 2005 | 36,28 | 63,14 | 57,47% |
| 2006 | 35,83 | 54,89 | 65,27% |
| 2007 | 40,69 | 62,46 | 65,15% |
| Total | 278,35 | 445,70 | 62,45% |

Fonte: STN e Balanço Geral da União. (Apud SALVADOR, 2010, p. 379)

A estimativa de desvinculação de recursos para o ano de 2012 é de R\$ 62,4 bilhões. “Segundo alguns integrantes da base aliada, parte desses recursos deve servir para que o Executivo consiga atingir a meta de superávit primário de 2012, de R\$ 71,4 bilhões”¹⁰.

Diante de tal explanação a respeito da DRU, há que se questionar sobre o destino deste volume de recursos direcionado ao orçamento fiscal. Conforme citado anteriormente, após a aprovação da DRU, em 2000, não é mais possível visualizar os recursos desvinculados, uma vez que esta não se constitui como um fundo, como no caso do FEF e do FSE.

Essa regra impossibilita a distinção, na execução orçamentária, de qual parcela de recursos é originária de impostos gerais, e qual é referente à desvinculação de recursos, já que ambas agora compõem a mesma fonte de Recursos Ordinários. (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006, p. 12)

Apesar de não haver meios de acompanhar a destinação destes recursos, sabe-se que o objetivo central como demonstrado na Tabela 2, é compor superávit primário e conseguir a tão almejada estabilidade monetária. Como bem resume Sader (2006, p. 135), após este longo período de utilização, é importante salientar que “o fundo não era provisório, nem de emergência e muito menos social”.

¹⁰ DRU é aprovada. Disponível em: <<https://conteudoclipppingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/12/21/dru-e-aprovada>>. Acesso em: 21 Dez 2011

Outra questão importante a destacar após a realização desta pesquisa é a forma como estas medidas vão sendo implementadas, sem um debate ampliado sobre a utilização de um mecanismo desta monta e a quase inexistência de lutas populares contra a sua criação na década de 1990 e em prol da não prorrogação deste mecanismo nos anos 2000.

Importante fazer referência ao quadro societário mais geral, conforme explicitado no Capítulo 2, uma vez que as estratégias do capital para recompor sua taxa de lucro, pautadas na financeirização, na reestruturação produtiva e no neoliberalismo, afetam diretamente a vida dos trabalhadores, sua subjetividade e a forma de se relacionar e de se organizar coletivamente. Impera o individualismo exacerbado, que desmobiliza e interfere enfraquecendo e despolitizando as formas de organização e luta dos trabalhadores.

Motta (2008) avalia este cenário e argumenta que todas estas grandes transformações societárias em tempos de reação burguesa à crise, necessitam de uma “cultura política de crise” para implementar mudanças com o consentimento da população. “Constrói-se na sociedade, assim, a ideologia de que, na crise, a luta pela recuperação econômica beneficia a todos indistintamente, tirando o espaço das propostas alternativas”. (SADER, 2006, p. 115).

Neste sentido Behring (2009) avalia que o componente ideológico torna-se fundamental para garantir o consentimento e a legitimação destas alterações todas, por parte de amplos segmentos societários. “Para as expressões mais radicalizadas de demandas e insatisfações, resta o isolamento político e/ou coerção violenta” (BEHRING, 2009, p. 78).

Importante salientar também a forma como este mecanismo e toda a política fiscal vem sendo discutida neste cenário, considerando apenas os aspectos técnicos, numa linguagem rebuscada que dificulta a compreensão de pessoas que não tem formações específicas em algumas áreas. Sem compreensão não existe possibilidade de se instaurar um debate qualificado sobre qualquer tema.

Isso não ocorre sem intenção, mas juntamente para obscurecer o caráter político desta discussão, uma vez que afeta sobremaneira a população brasileira, sobretudo a classe trabalhadora, que é lesada duplamente no processo, no momento da arrecadação (altamente regressiva), bem como no momento dos gastos sociais, sendo que parte considerável destes é desviada de suas finalidades, ou seja, não se revertem em bens e serviços para a sociedade.

Após este breve histórico e discussão, faz-se necessário explicitar os principais debates que envolvem a DRU na atualidade, no intuito de conhecer, difundir e fortalecer argumentos que contestem esta prática tão deletéria para a seguridade social brasileira.

3.2 DEBATE A CERCA DA LEGALIDADE DA DRU

Apesar de não se tratar de nosso objetivo central, nesta pesquisa, faz-se imprescindível destacar, mesmo que brevemente, os principais debates apreendidos durante este processo, a cerca da legalidade da DRU.

Inicialmente serão abordadas questões referentes à área do direito constitucional, no que se refere ao questionamento de alguns especialistas quanto à própria constitucionalidade da DRU.

Após a aprovação e renovação reiterada dos mecanismos de alocação discricionária dos recursos pelo Governo Federal, conforme detalhamento no item anterior (3.1) tem-se que na prática a redução das

[...] disponibilidades orçamentário-financeiras que capacitam o Estado a garantir direitos sociais que, por sua relevância, tiveram garantia constitucional de financiamento seja pela via da receita vinculada [*seguridade social*], seja pela via do patamar mínimo de gasto [*educação*]. (PINTO, 2008, p. 513 grifo nosso)

Sendo assim, para esta autora, as normas que instituíram o FSE, FEF e a DRU, são inconstitucionais, porque ferem especificamente “a garantia de execução orçamentária privilegiada dada aos direitos fundamentais individuais inscritos como cláusulas pétreas, respectivamente, nos incisos I e IV do §4º do art. 60 da Constituição”, como segue:

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;
(...)
IV - os direitos e garantias individuais.

Ou seja, de acordo com a interpretação desta autora, por tratar-se de uma medida que fere os direitos e garantias individuais, uma vez que retiram recursos de políticas sociais que beneficiariam diretamente a população, sendo que

esta matéria não poderia ser objeto de Emenda Constitucional, tal como realizado reiteradamente na aprovação e renovações da DRU (ver no Quadro 1).

A autora sustenta esta tese (de inconstitucionalidade da DRU) também por meio da seguinte argumentação: os artigos 72, inciso IV e 76 dos ADCT autorizam a desvinculação de 20% de receitas e impostos e contribuições da União, sendo que entre estas, constam receitas destinadas à garantia de direitos sociais.

Porém, estas EC alteram os ADCT e não diretamente os artigos da Constituição que tratam dos financiamentos destas políticas, o que fere sobremaneira os princípios da transparência e da publicidade nos atos da administração pública.

Desta forma, o artigo 195 que garante a diversidade das bases de financiamento da seguridade social permanece intacto. Não sendo apresentada com clareza a modificação realizada no texto constitucional, através das emendas, que autoriza a desvinculação de um montante considerável destes recursos.

Por meio destes argumentos, questiona-se a própria legalidade deste dispositivo que vem sendo reiteradamente utilizado pelo governo brasileiro.

3.3 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS: DESVINCULAR O QUE NASCEU PARA SER VINCULADO

Outra importante consideração sobre a DRU, que será abordada brevemente, relaciona-se à área do direito tributário, quando analisada a natureza das contribuições sociais e o destino dado a estas através deste mecanismo.

A Constituição Federal de 1988 traz como um dos princípios fundamentais da Seguridade Social, a diversidade das bases de financiamento, tendo este princípio duas vertentes, a obrigatoriedade da contribuição de empregadores, não só sobre a folha de salário, como também sobre o faturamento e o lucro. A Carta Magna, também garante a obrigatoriedade dos três entes da federação, união, estados e municípios destinarem recursos próprios para o orçamento da seguridade social.

Para fazer frente a este princípio Constitucional foram criadas contribuições sociais, específicas para o custeio da seguridade, sendo as principais:

- *Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social – CETSS*: Destina-se apenas aos benefícios

previdenciários. Contribuem empregadores (20% da folha de salário), autônomos (20% sobre o salário base), empregados (11% sobre o salário) e produtores rurais (2% da receita bruta). Por força da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 a arrecadação da CETSS destina-se diretamente ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS, ou seja, financia apenas benefícios previdenciários.

A autora Sader (2006) salienta que esta medida enfraquece o próprio conceito de seguridade social, visto que deveria ser um todo integrado de ações entre as políticas que a compõe e não limitar-se a ações fragmentadas.

- *Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins*: Incide sobre o faturamento ou a renda bruta mensal de pessoas jurídicas (ou equiparadas pela legislação do imposto de renda). A alíquota é de 7,6% para as empresas tributadas pelo seu lucro real (não-cumulativo) e de 3% para as outras empresas.
- *Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica – CSLL*: Deve ser paga por pessoas jurídicas de direito privado e tem como base de cálculo, 12% da receita bruta para empresas do comércio, indústria, transporte e serviços hospitalares e 32% para prestação de serviços, intermediação de negócios e serviços imobiliários.
- *Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF*: Foi criada pela Lei nº 9.311 em 1996, destinando seus recursos para o Fundo Nacional de Saúde. A partir de 1999 quando de sua renovação por mais 36 meses, a alíquota passou a ser de 0,30%. A legislação posterior dá outras destinações para os recursos arrecadados por esta contribuição, como a previdência social e o fundo de combate e erradicação da pobreza, a alíquota passou a ser 0,38% (SADER, 2006). A partir de 2002, com a Emenda Constitucional nº 37 a CPMF passa a não incidir sobre movimentações financeiras que visem a valorização de capital e sobre compra de ações. A autora Sader (2006, p. 127) salienta que

“essa mudança configura mais um passo em direção ao aumento da liberdade do movimento do capital especulativo parasitário”.

A CPMF vigorou até 31 de Dezembro de 2007, quando o plenário do Senado Federal rejeitou o projeto que propunha a prorrogação do tributo até 2011.

Sader (2006) evidencia ainda outras contribuições significativas para o custeio da Seguridade Social como a que incidem sobre a Receita Líquida de Concursos de Prognósticos, e o PIS/PASEP recolhido por pessoas jurídicas de direito privado, pelos governos, por suas autarquias e empresas públicas.

A Lei 8.212 que trata da organização da seguridade social dispõe em seu artigo nº 16, que a União deve contribuir para o custeio da seguridade, destinando obrigatoriamente na Lei Orçamentária Anual - LOA, recursos adicionais do Orçamento Fiscal para o Orçamento da Seguridade Social - OSS. Na realidade, desde o início da vigência do FSE, atual DRU, ocorre o movimento inverso, visto que parte das contribuições que são arrecadadas para custear a seguridade são retiradas de seu orçamento e são destinados ao orçamento fiscal.

Do ponto de vista do direito tributário há que se esclarecer de início que impostos e contribuições são tributos diferentes. Segundo o artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, os impostos não podem ser vinculados a órgão, fundo ou despesa.

No caso das contribuições sociais não existe esta regra, ao contrário, é justamente “a destinação vinculada das contribuições sociais que lhes confere identidade própria e perfaz sua natureza jurídica” (PINTO, 2008, p. 523), ou seja, elas foram estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, exatamente com o propósito de garantir a execução de direitos sociais.

Neste sentido, Spagnol (2002, *apud* PINTO, 2008, p. 525) afirma que

[...] o Estado Democrático de Direito possui nas contribuições um dos principais estribos para a intervenção no campo social. [...] É imperioso concluir que qualquer disposição no sentido de suprimir recursos para a garantia e manutenção dos direitos sociais vai, também, atentar contra os direitos e garantias individuais do cidadão.

Os autores consultados discutem que a forma como a DRU vem sendo implementada, sendo renovada por tantos anos, cria um novo desenho de limites mínimos de gastos com as políticas públicas vinculadas e também uma nova configuração para a natureza tributária das contribuições sociais, descaracterizando-as. Isto porque este mecanismo desvincula recursos advindos de contribuições sociais que foram criadas justamente para ser vinculadas a determinadas áreas assegurando sua efetivação na realidade social.

Sendo assim, há que se destacar o disposto no título deste item, ou seja, por meio da DRU desvinculam-se recursos que nasceram para ser vinculados. Todas estas renovações foram justificadas como necessárias para administrar o crescimento da dívida pública, através da desvinculação de despesas, dando mais flexibilidade para a aplicação dos recursos federais.

Outra característica importante das contribuições sociais é que o valor arrecadado por meio destas, não é compartilhado com estados e municípios, o que aumenta a participação da União na tributação nacional.

De 1996 a 2002, identifica-se um considerável aumento da arrecadação por meio das Contribuições, se comparado com a arrecadação por meio de impostos conforme apresenta Sader (2006). No ano de 2002, “as principais contribuições sociais federais – CETSS, Cofins, CPMF, Pis/Pasep e CSLL – representaram 36% da carga tributária do país (...)” (SADER, 2006, p. 122).

Deve-se salientar que a escolha pelo tributo “contribuições sociais” ocorre, pois “corresponde à elevação da receita não partilhada com os demais entes federativos por parte do Governo Federal” (SADER, 2006, p. 123). Potencializa-se a centralização dos recursos no nível federal.

Neste sentido, destaca-se também os dados apresentados por Vaz (2008), o qual cita que as receitas de contribuições sociais crescem mais rapidamente se comparadas às receitas de impostos. Segundo este autor, enquanto que a receita de impostos e taxas cresceu em percentuais do PIB, de 7,0 para 7,8 entre os anos de 1991 a 2006, o crescimento das contribuições neste mesmo período subiu de 7,9 para 13,3. Vaz (2008, p. 164) afirma que “esse aumento já ocorreu porque parte dos recursos seria desvinculada”.

A ANFIP ao analisar o financiamento da seguridade social no ano de 2009 também aborda esta questão enfatizando que

[...] a opção por concentrar arrecadação em receitas vinculadas foi acompanhada pela renovação de um instrumento que desresponsabilizava a utilização desses recursos nas mais diversas despesas a elas associadas. Esses instrumentos foram as desvinculações. (ANFIP, 2010, p. 84)

Este expressivo montante de recursos deveria ser destinado às políticas que compõem a seguridade social brasileira, mas o que na realidade ocorre apenas em partes, conforme explicitado no decorrer do próximo capítulo, através da análise da relação entre a DRU e o financiamento da seguridade social brasileira.

4 A DRU E O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

4.1 SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

As primeiras configurações de políticas sociais surgem, com a expansão do capitalismo devido à Revolução Industrial, a partir das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção Estatal. Segundo Behring e Boschetti (2007, p. 51), as políticas sociais seriam, portanto, resposta e enfrentamento “às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho”.

Para estas autoras, a origem das políticas sociais, está atrelada a movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento de Estados-Nação na Europa no final do século XIX, porém, “sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945)” (2007, p. 47).

No período entre meados do século XIX até a terceira década do século XX, predomina-se o liberalismo, pautado nas ideias dos economistas tradicionais como David Ricardo e Adam Smith, sendo esta tese o “fio condutor da ação do Estado Liberal” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 56). Conforme salienta Vieira (1992), o pensamento liberal consagra a liberdade de mercado, fazendo-o absoluto, elevado a um dom da natureza, responsável pela lei da oferta e da procura.

Neste período, sob as determinações do liberalismo, surgem na Alemanha, no governo do chanceler Otto Von Bismarck, o primeiro seguro saúde nacional, em 1883. Tratava-se de um seguro social público obrigatório, para algumas categorias profissionais, não possuindo, portanto, caráter universal. Estas medidas tinham como pressuposto “a garantia estatal de prestações de substituição de renda em momentos de perda da capacidade laborativa, decorrente de doença, idade ou incapacidade para o trabalho” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 65).

O enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos pressupostos do liberalismo ocorre como resultado do crescimento do movimento operário e pelo processo de concentração e monopolização do capital. Houve neste momento a “fusão entre o capital bancário e o industrial, que dá origem ao capitalismo financeiro.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 68).

Em 1929, houve uma crise mundial, iniciada nos Estados Unidos com a quebra na Bolsa de Nova York, fazendo com que toda a economia mundial fosse abalada, inclusive a brasileira, que neste momento era essencialmente agro-exportadora. Após este momento, fomenta-se o debate sobre a intervenção estatal na economia para resolver as crises do capital.

Ganham força as ideias de Keynes, cujo pensamento passa a influenciar os Estados Capitalistas a partir de 1940. Ele questiona a “*Lei de Say*”, segundo a qual, toda produção gera sua demanda. Segundo ele o objetivo central do capitalismo, é o lucro, não o consumo, o que leva necessariamente a um problema de demanda efetiva (COSTA, 2006). “Segundo Keynes, é necessária a intervenção do Estado através de um planejamento, para que as condições de acumulação capitalistas sejam restabelecidas” (COUTO, 2006, p. 65).

Destaca-se que Keynes não tinha como objetivo principal romper com a lógica capitalista, suas ideias estavam voltadas para a intervenção Estatal visando apenas o gerenciamento das crises do sistema. Porém, estas ideias passaram a ser vistas como um suporte para as lutas sociais e políticas dos partidos trabalhistas. (COSTA, 2006).

Alinhado ao pensamento de Keynes, se implementou também o pacto fordista, que pressupunha produção em massa e consumo em massa, o que propiciava, para além do aprimoramento técnico da produção, o controle do modo de viver e de consumir dos trabalhadores (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Pautando-se nestes pressupostos foi implantada, em alguns países, uma proposta de Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*. Salienta-se que marca a emergência do *Welfare State* a aprovação do Plano Beveridge na Inglaterra em 1942, a partir do qual há a “superação da óptica securitária e a incorporação de um conceito ampliado de seguridade social” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 93).

Segundo Couto (2006), o Estado de Bem-Estar Social teve desdobramentos específicos em cada regime de Estado em que se desenvolveu. Esta proposta, em um Estado Liberal, visou atendimento focalizado na pobreza, voltado para um mínimo de necessidades da população e não dispunha de primazia do Estado, abrindo espaço para que o mercado também oferecesse serviços sociais à população. Este projeto se fez presente nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, podendo ser visualizada mais claramente no *New Deal* Norte Americano, em 1932 (COUTO, 2006).

Em outro tipo de Estado, o conservador, o Bem-Estar Social adota o princípio da subsidiaridade, ou seja, atuação do Estado quando a família não tem condições por algum motivo de prover as necessidades básicas de seus membros, com programas vinculados a noção de seguros contributivos. Este regime se fez presente em países como Áustria, França, Alemanha e Itália (COUTO, 2006).

Por fim, Couto (2006) destaca o regime social-democrata, que “adota os princípios do universalismo, da igualdade, e da desmercadorização de direitos sociais” (2006, p. 65). Este tipo de regime ocorreu nos países escandinavos, pautando-se no pleno emprego.

Este modelo de organização das Políticas Sociais, denominado Estado de Bem-Estar Social, se manteve expressivo até a década de 70, quando houve mais um período de estagnação do capitalismo.

Esta crise ocorreu em um contexto de grandes transformações societárias, sendo que entre os acontecimentos centrais estão: o fim da guerra fria, crise do petróleo e revolução tecnológica, com grandes perdas para a classe trabalhadora, principalmente no sentido de sua desmobilização. Destaca-se neste momento, um acirramento da transferência do capital produtivo para a esfera do capital financeiro.

Neste período ganha ênfase os ideais neoliberais, para os quais o Estado não deve intervir na regulação do comércio e nem dos mercados financeiros, em favor do livre movimento de capitais. Juntamente com o neoliberalismo estão presentes na estratégia de recomposição das taxas de lucro pelo capital a reestruturação produtiva e a financeirização, melhor detalhados no capítulo 2 deste trabalho.

No Brasil a história das políticas sociais está diretamente relacionada a características políticas que marcaram a própria história do país e a consolidação do capitalismo neste. De acordo com Couto (2006), é possível afirmar que as respostas às demandas da relação capital *versus* trabalho, foram “construídas pela elite nacional como concessões, e sempre é visualizado o movimento de antecipação de parte dessas elites ao atendimento das demandas, que é, na sua grande maioria, feito na lógica do favor”. (2006, p.88).

Para esta mesma autora, dois foram os elementos centrais para a compreensão o processo de formação dos direitos no Brasil. O primeiro é que “o trabalho escravo, somado ao processo político de dependência da colônia brasileira

a Portugal, é fundamentalmente uma das características marcantes da sociedade brasileira presente ao longo dos Séculos XVI, XVII e XVIII” (COUTO, 2006, p.77).

Apesar da abolição da escravatura ter sido realizada no âmbito formal, no ano de 1888, as condições de vida da população, não se alteraram de fato, permanecendo no âmbito das relações sociais, as condições em que se assentou esta relação de dominação na nossa sociedade.

Outro ponto levantado por Couto (2006), diz respeito às grandes propriedades, o que está diretamente relacionado às relações de poder. Nestas grandes propriedades, viviam os escravos e também parcela significativa da população livre, mas que não possuía meios de prover sua subsistência, estando em ambas às situações dependentes dos mandos e desmandos dos coronéis.

A perduração destes elementos se dá, entre outros fatores, pela submissão da burguesia que se formava à época no Brasil, ao poder absoluto do rei, visto que “mais interessava a esta burguesia incipiente a apropriação do Estado para o exercício de seus interesses privados” (COUTO, 2006, p. 80). Desejavam romper com as bases comerciais que os oprimia, mas necessitava que se mantivessem elementos conservadores como a escravidão.

Há que se considerar algumas características estruturais na formação da política social Brasileira, sendo que merece destaque as considerações de Behring e Boschetti (2007, p. 78), a seguir

Não houve no Brasil escravista do século XIX uma radicalização das lutas operárias, sua constituição em classe para si, com partidos e organizações fortes. A questão social já existente num país de natureza capitalista, com manifestações objetivas de pauperismo e iniquidade, em especial após o fim da escravidão e com a imensa dificuldade de incorporação dos escravos libertos no mundo do trabalho, só se colocou como questão política a partir da primeira década do século XX, com as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho.

Neste sentido, pode-se afirmar que as políticas sociais brasileiras não acompanham o mesmo tempo histórico, das iniciativas implementadas nos países centrais.

Com vistas a organizar as relações entre capital e trabalho, na década de 1930, o governo de Getulio Vargas passa a atuar na esfera dos direitos sociais, prioritariamente no que tange aos direitos trabalhistas. Porém este sistema de regulação das relações de trabalho constituiu o que se convencionou chamar, de

“cidadania regulada”, uma vez que, os trabalhadores rurais, que constituíam na época maioria no país, não foram contemplados. Para Costa

Este processo resultou na construção de um tipo de cidadania regulada pela inserção na estrutura produtiva e vinculada diretamente às condições de trabalho. Nem todos os trabalhadores eram igualmente cidadãos, apenas os trabalhadores urbanos do mercado formal passaram a contar com direitos de proteção social. (COSTA, 2006. p. 123)

O Brasil passa por um período de crescimento econômico, na ditadura militar, por meio do chamado Milagre Brasileiro, o que implicou o extraordinário crescimento do bolo, mas sem nenhuma perspectiva de divisão posterior (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). Assim, pode-se afirmar que “a ditadura militar reeditou a modernização conservadora como via de aprofundamento das relações sociais capitalistas no Brasil” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 136).

A década de 1980, apesar de ser considerada uma década perdida do ponto de vista econômico, foi marcada por um cenário de grandes movimentos, de vários setores da sociedade, em prol da redemocratização do país.

Após este amplo debate da sociedade brasileira, com forte organização e pressão da classe trabalhadora em prol do atendimento de suas demandas, o conceito de seguridade social passa a compor os direitos sociais prescritos na Constituição Federal de 1988, sendo considerada como um dos grandes avanços desta.

No texto constitucional a Seguridade Social refere-se a um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, para assegurar direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, bem como a proteção ao trabalhador desempregado (seguro-desemprego). As políticas integrantes do chamado tripé da seguridade social “passam a ser regidas por novos princípios e diretrizes, associando, ao mesmo tempo, universalidade e seletividade, centralização e descentralização, distributividade e redistributividade, gratuidade e contributividade” (SALVADOR, 2010, p. 164-165).

A garantia destes direitos no Brasil contrastava com a realidade dos países centrais que neste momento já realizavam uma ampla reestruturação do trabalho, dos direitos e das políticas sociais, com o predomínio do pensamento neoliberal. Na realidade brasileira, amplas foram as lutas sociais, em prol da consolidação de direitos, num contexto de agravamento da questão social, com alto

índice de desemprego, informalidade, pobreza, inflação e um sentimento geral de inconformismo. Nesta realidade se tornou ainda mais complexo o processo de universalização dos benefícios sociais.

Com a reforma democrática do Brasil, houve então mudanças nas políticas sociais, mas apenas no plano jurídico formal, visto que as condições econômicas internas e externas para a consolidação destas, no âmbito das relações sociais, era bastante desfavorável devido ao contexto de ofensiva neoliberal que se instalava, cobrando do Estado redução na sua regulação econômica e social, o que passa a ser incorporado no Brasil a partir da década de 1990.

Vários autores estudados (SALVADOR, 2007; BEHRING; BOSSETTI, 2007 e BEHRING, 2008) concordam que caso houvesse condições mais favoráveis com relação aos movimentos da classe trabalhadores e da sociedade civil organizada, os desafios para efetivação da seguridade social, já seriam imensos dados os fatores sócio-históricos brasileiros, de grande desigualdade social e pouco atendimento público às expressões da questão social.

Na conjuntura que se apresenta nos anos 1990 e 2000, o contexto torna-se especialmente adverso à efetivação destes direitos, com ao advento do neoliberalismo e a consolidação da cultura de crise que propaga o “pensamento privatista e a “criação” do cidadão-consumidor, assegurando a adesão às transformações no “mundo do trabalho” e dos mercados de bens e serviços” (SALVADOR, 2010, 168).

Destacam-se neste período as alterações no mundo do trabalho que passa a se reestruturar a partir da incorporação de elementos da acumulação flexível no Brasil, como, por exemplo, a automação da produção e a terceirização. O pensamento neoliberal direciona a flexibilização dos mercados e, sobretudo do trabalho, para que os países em desenvolvimento possam fornecer ao mundo os menores custos da força de trabalho.

O conceito de seguridade social brasileiro estabeleceu uma relação entre a lógica seguro, na concepção bismarckiana¹¹ e a lógica da assistência, na

¹¹ “A lógica do seguro, nascida na Alemanha Bismarckiana do fim do século XIX, assemelha-se aos seguros privados, pois as políticas orientadas por este modelo cobrem principalmente (e as vezes, exclusivamente), a classe trabalhadora, o acesso é condicionado à uma contribuição direta, anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada. Quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de pessoas empregadas e empregadores, baseada na folha de salário. Quanto à gestão, teoricamente, (e

concepção beveridgiana¹² no intuito de efetivar uma relação de complementaridade entre ambas, assegurando o direito a vários segmentos da população. Na realidade esta relação fica limitada, uma vez que se estabelece um isolamento entre ambas, fazendo com que na prática, “o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre seguro e a assistência” (BEHERING; BOSCHETTI, 2007, p. 161).

A própria estrutura administrativa das políticas que compõem o tripé da seguridade social demonstra esta realidade, uma vez que se materializam de forma totalmente isolada, ou seja, são executadas a partir de ministérios e orçamentos separados, bem como com uma estrutura de fundos, conselhos e conferências próprios. Esta tendência se apresenta já no decorrer dos anos 1990, com as legislações específicas para regulamentar cada uma destas políticas.

Analisando as políticas que compõem a seguridade social, ficam bastante nítidas as dificuldades de expressar um atendimento segundo os princípios expressos no Parágrafo único do artigo 194 da Constituição Federal, quais sejam:

- 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.

Para Behring e Boschetti (2007, p. 158), estes princípios “deveriam” balizar a operacionalização destas políticas e “provocar mudanças profundas na saúde, previdência e assistência social, no sentido de articulá-las e formar uma rede de proteção ampliada, coerente e consistente”. Contudo não é esta a direção dada para estas políticas.

originalmente) deveria ser gerida pelos contribuintes, ou seja, empregadores e pessoas empregadas.” (BOSCHETTI, 2007, p. 92).

¹² “O chamado modelo assistencial, fundado na lógica Beveridgiana é implementado inicialmente na Inglaterra, após a segunda guerra mundial, ao contrário, preconiza que os direitos devem ser universais, destinado a todas as pessoas incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (testes de meios), mas garantindo mínimos sociais a todas as pessoas em condições de necessidade. O financiamento é proveniente, majoritariamente, (e, às vezes, exclusivamente) dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios”. (BOSCHETTI, 2007, P. 92)

As mesmas autoras afirmam que no contexto de hegemonia neoliberal, são dadas três direções para as políticas sociais: a privatização, a focalização e a descentralização (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; BEHRING, 2008).

A privatização potencializa a dualidade na política social, a partir da qual a população é dividida entre os que podem e os que não podem acessar os bens e serviços pela via do mercado, abrindo espaço para a alta lucratividade do capital, como por exemplo, nas áreas de previdência complementar e educação superior. Motta (2008, p. 05) considera que os trabalhadores são tratados “ora como “cidadãos-consumidores” de serviços mercantis, ora como “cidadãos-pobres” merecedores da assistência social”.

Este processo atinge as políticas sociais de uma forma geral e a seguridade social em particular, uma vez que se tornam mais seletivas e focalizadas, devido à desresponsabilização e o desfinanciamento por parte do Estado.

A seguridade social passa a ser um dos setores mais propícios para a privatização “graças à sua enorme capacidade de produzir acumulação de capital na área financeira e na ampliação do mercado de capitais, sobretudo de seguros privados” (SALVADOR, 2010, p. 28).

No que tange à focalização, pode-se afirmar que à medida que o atendimento da seguridade social se focaliza na população em situação de extrema pobreza, uma parcela do setor médio assalariado é transformada em consumidores de serviços privados complementares, sobretudo na área de saúde e previdência social.

Com a restrição ao acesso aos direitos sociais, na perspectiva da universalidade, a política pública de seguridade social se destaca por um atendimento de baixa qualidade para a população em situação de extrema vulnerabilidade social.

A descentralização da seguridade social se efetiva por meio de um duplo processo que compreende a transferência de responsabilidades entre os entes da federação (ao invés de partilhamento de poder), e também a transferência de responsabilidades para “instituições privadas e novas modalidades jurídico-institucionais correlatas, que configuram o setor público não-estatal” (BEHRING, 2008, p. 248-249).

Há então o fomento da atuação das organizações sem fins lucrativos como agentes de bem-estar, em detrimento da política pública, o que se configura como um retrocesso histórico na área social.

Para a autora Laurell (1997) a descentralização sob os preceitos neoliberais não visa democratizar a ação pública, mas sim, “permitir a introdução de mecanismos gerenciais e incentivar os processos de privatização, deixando em nível local a decisão a respeito de como financiar, administrar e produzir serviços”. (LAURELL, 1997. p. 174). Esta mesma autora evidencia que

Na América latina, uma descentralização com estas características tem sido enfaticamente defendida pelos organismos internacionais, condicionando empréstimos para programas sociais à descentralização e à contraprestação do orçamento total. (LAURELL, 1997. p. 174)

Quanto às particularidades das políticas que compõem o tripé da seguridade social, serão abordados a seguir, os principais destaques nos últimos anos em cada área, bem como os maiores desafios a ser enfrentados por cada política, discutindo a necessidade de direcionamento integral dos recursos da seguridade para estas políticas.

No que tange à política e Previdência Social, o artigo 201 da Constituição Federal de 1988, prevê que esta se organizará sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;
II - proteção à maternidade, especialmente à gestante;
III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes. (BRASIL, 1988)

Esta política é de suma importância para a garantia de renda de milhares de brasileiros, trabalhadores ativos e inativos que estão cobertos pelo Regime Geral da Previdência Social - RGPS.

A política pública de previdência social passa por profundas reformas nos anos de 1998 e 2003 as quais estabeleceram critérios que levaram ao aumento do tempo de permanência dos trabalhadores no mercado de trabalho, e

consequentemente do tempo de contribuição para acessar os direitos por ela garantidos.

Grande marco destas reformas foi à inserção pela EC nº 20 de 1998, do Fator Previdenciário para o cálculo das aposentadorias, com o propósito de estimular os segurados “a postergar aposentadorias precoces, de forma que, quanto mais jovem o segurado solicitar a aposentadoria, maior seja o fator redutor aplicado sobre seu benefício” (IPEA, 2011. p. 15).

Esta política encontra-se muito distante da cobertura integral da população brasileira. Delgado (2008) analisa a relação entre segurados da previdência e a população economicamente ativa e conclui que no ano de 2006 a proporção de segurados em relação à População Economicamente Ativa - PEA é de apenas 56,7%.

Segundo o IPEA (2011) no ano de 2009, a cobertura previdenciária total chegou a 59,3% da PEA, mesmo patamar atingido em 2008. Neste cálculo, estão inseridos os trabalhadores com carteira assinada, servidores públicos, contribuintes individuais, potenciais segurados especiais do setor rural, trabalhadores ocupados que contribuíram somente para regimes de previdência privada e desocupados que contribuíram.

Segundo dados de junho de 2010, o RGPS paga, mensalmente, 24 milhões de benefícios, sendo que 65% são aposentadorias, 28% são pensões por morte, e 7% são os auxílios que cobrem doenças, maternidade, reclusão e acidentes (IPEA, 2011).

Apesar do período de crise internacional no final do ano de 2008 e decorrer do ano de 2009, houve certa estabilidade no número de empregos com carteira assinada neste período (37% da PEA) e a desaceleração do crescimento das receitas previdenciárias no período de crise apresentou recuperação no ano de 2010, graças à recuperação no mercado de trabalho.

Não obstante estes números, grandes são os desafios apresentados pela política de previdência social no Brasil, dentre os quais destaca-se o aumento da cobertura dos trabalhadores ativos e o desafio demográfico.

O desafio de aumentar a cobertura dos trabalhadores ativos refere-se ao fato de que uma parte significativa dos trabalhadores não são segurados da previdência social. Segundo dados do IPEA (2011), 41% da PEA é composta por trabalhadores que não possui vínculo com a Previdência Social. Este grupo é

composto por trabalhadores assalariados sem carteira (42%), trabalhadores autônomos (28%), desempregados (23%) e outros sem remuneração, trabalhadores para o próprio consumo ou ainda empregadores (7%).

A superação deste quadro passa, entre outras ações, pela formalização do emprego doméstico, uma vez que este grupo integra 25% dos empregados sem registro em carteira, sendo que em 2009, 93% dos empregos domésticos foram ocupados por mulheres, o que evidencia a forte questão de gênero nestas relações.

Outra questão importante é a evolução da cobertura previdenciária entre setores de atividade, uma vez que dentre os excluídos de proteção previdenciária, 23% são do setor agrícola, 20% do comércio e reparação, 13% da construção civil e 12% da indústria. No ano de 2009, “dos mais de 2,6 milhões de empregados agrícolas sem carteira, 61% eram temporários e 39% permanentes” (IPEA, 2011, p. 42).

De acordo com Vaz (2008, p. 167) “incluir na previdência essa imensa maioria dos trabalhadores de baixa renda, ocupados por conta própria ou em pequenos empreendimentos informais demandará algum nível de subsídio”. Devido a isso se torna imprescindível um financiamento que vá além da lógica contábil, e amplie as possibilidades da previdência social enquanto uma política integrante do sistema de proteção social brasileiro.

Há que se considerar ainda, como desafio da política previdenciária a questão demográfica, devido à tendência de envelhecimento da população, sendo que em 2030 teremos 18,7% da população brasileira na faixa etária acima dos 60 anos. A inserção do Fator Previdenciário nas regras de concessão foi uma estratégia para aumentar a idade média de aposentadoria,

[...] mas este tem sido recorrentemente questionado pelos trabalhadores, por impor descontos substantivos àqueles que se aposentam antes dos 60/65 anos, bem como por introduzir razoável grau de incerteza quanto ao valor do benefício (IPEA, 2011, p. 44).

Outra questão que merece destaque dentre os desafios desta política, refere-se à gestão da previdência social na qual há “exclusão quase que total dos trabalhadores (principais “financiadores”) da gestão da política” (BEHERING e BOSCHETTI, 2007, p. 163). Sendo assim, amplia-se o poder de

decisão do aparato burocrático do Estado com discurso e análise puramente técnicos, mascarando o caráter político das decisões da área, uma vez que afetam sobremaneira a classe trabalhadora.

Com relação à política pública de saúde no Brasil, esta foi garantida pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº. 8.080 de 1990. Sem dúvida, a garantia do direito universal e integral à saúde, portanto dever do Estado, com uma base de financiamento para além das contribuições apenas dos empregados e empregadores, foi um dos grandes avanços constitucionais.

Os impactos positivos da implementação do Sistema Único de Saúde – SUS para a população brasileira são expressivos. Vários são os indicadores que embasam esta afirmação, entre os quais merece destaque a esperança de vida ao nascer que subiu de 65 anos na década de 1980 para 72 anos nos anos 2000.

Nos últimos anos a política de saúde tem colocado em pauta e elaborado diretrizes de enfrentamento para novas áreas de atuação, das quais ganha destaque a Política Nacional de Saúde do Homem e a Campanha Nacional de Alerta e Prevenção do Uso de Crack (ambas lançadas em 2009).

No que tange à atenção básica em saúde, tem destaque a Estratégia Saúde da Família cuja atuação, com foco na comunidade, visa a implementação de ações de prevenção e promoção da saúde, com a atuação de uma equipe mínima composta por médico, enfermeiro, auxiliar de enfermagem e agentes comunitários de saúde.

Segundo o IPEA (2011), no ano de 2009, a cobertura da estratégia Saúde da Família no Brasil, contava com 30,3 mil equipes e 234,7 mil Agentes Comunitários de Saúde - ACS, contudo há grande diferença quanto à cobertura quando analisado por porte dos municípios. “Em 2009, essa cobertura era, em média, superior a 80% da população nos municípios com até 20 mil habitantes; e menor que 30% nos municípios com mais de 500 mil habitantes.” (IPEA, 2011, p. 95).

A estratégia Saúde da Família tem nas Unidades Básicas de Saúde – UBS, a unidade física de referência. Uma pesquisa do Ministério de Saúde, do ano de 2009, demonstrou que apenas 25% das UBS apresentavam estrutura física de acordo com os padrões mínimos elencados pela política. Há necessidade também de ampliação dos Núcleos de Apoio ao Saúde da Família – NASF. Em 2009, se

todos os Municípios brasileiros tivessem aderido a este modelo de atuação, deveriam estar implantados pelo menos 1.560 NASFs, mas haviam sido implantados apenas 954 NASFs 1 e 104 NASFs 2¹³.

Quanto à atenção de média e alta complexidade, a inovação está na Política Nacional de Atenção às urgências, com a criação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU e das Unidades de Pronto Atendimento – UPAs. O desafio nesta área é a manutenção e a capacitação de profissionais para atuação nestes equipamentos, bem como a integração adequada das equipes responsáveis pelo atendimento de urgências e emergências pré-hospitalares (IPEA, 2011).

Outro desafio deste nível de atenção é a ampliação da habilitação de leitos de Unidade de Terapia Intensiva - UTI. No ano de 2008 foram habilitados 818 leitos novos e em 2009 mais 546 novos leitos, contudo este número está muito aquém da meta estabelecida no Plano Nacional de Saúde 2008-2011 que é habilitar neste período 6.370 novos leitos (IPEA, 2011).

Quanto ao financiamento da política de saúde, constata-se que a execução orçamentária do ano de 2009 teve um aumento real de R\$ 6,1 bilhões na execução total do Ministério da Saúde, em relação a 2008. Parte significativa deste aumento de gastos advém do combate à pandemia de Influenza A (H1N1), que recebeu R\$ 1,9 bilhão.

No ano de 2009, as três esferas de governo, aplicaram em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS R\$ 125 bilhões, sendo que a União aplicou R\$ 58,2, os Estados R\$ 32,2 bilhões e os municípios R\$ 34,5 bilhões (IPEA, 2011). Este montante representou, em 2009, apenas 3,98% do PIB brasileiro. Contudo estes recursos continuam sendo insuficientes para o atendimento de todas as demandas desta política pública no Brasil. A partir de dados divulgados pelo IPEA (2011, p. 119) dá para

[...] se ter ideia do subfinanciamento do nosso sistema público de saúde, em países com sistema de saúde similar ao nosso, o gasto público com saúde

¹³ O NASF 1 é composto por no mínimo cinco profissionais de nível superior e vinculado de 08 a 20 Equipes Saúde da Família e o NASF 2 é composto por no mínimo três profissionais de nível superior de ocupações não-coincidentes e vinculado a no mínimo 03 Equipes Saúde da Família, sendo vedada a implantação das duas modalidades de forma concomitante nos Municípios e no Distrito Federal.

representou, em 2008, cerca de 6,3% do PIB na Espanha, 7,5% do PIB no Reino Unido e 9% do PIB na França, segundo os dados da Organização Mundial da Saúde.

O IPEA destaca ainda como desafios da política pública de saúde no Brasil, a desigualdade no financiamento e no acesso aos serviços de saúde.

É acentuada a divisão da população usuária dos serviços de saúde entre os seguintes segmentos: O SUS que é universal e gratuito, os planos e seguros privados de saúde, a atenção aos servidores públicos civis e militares e seus dependentes e os segmentos privados autônomos (atendimento particular). Todos estes segmentos recebem recursos públicos, alguns de forma direta e outros por meio de isenções e renúncias fiscais.

Neste sentido há grande desigualdade no uso dos serviços de saúde entre os usuários do SUS e os usuários dos planos e seguros privados de saúde, o que se acentua quando comparados entre as regiões do país.

Acrescente-se a isso a ausência de garantias efetivas de atendimento com qualidade, nas clínicas básicas ou nas especialidades mais procuradas, ainda presentes no cotidiano dos usuários do SUS, sobretudo nos grandes centros urbanos. (PIOLA; VIANNA, 2008, p. 234).

Outra questão importante a se considerar está na distribuição de recursos humanos especializados, que é insuficiente. Grande número de municípios não dispõe de serviços especializados, isso traz a necessidade de se “aprofundar os esforços de planejamento e regionalização e de ampliar o investimento público para assegurar a disponibilidade de uma rede de serviços resolutiva.” (IPEA, 2011, p. 122).

O financiamento é o ponto central para a consolidação do SUS, dada a sua abrangência e complexidade. No decorrer dos anos 1990 vários foram os desafios para a garantia do financiamento da saúde, através da discussão da vinculação de recursos para esta área.

Apenas no ano de 2000 foi aprovada a Emenda Constitucional de nº 29, a partir da qual a União deveria alocar, no primeiro ano, no mínimo 5% a mais no orçamento do ano anterior, e, para os exercícios seguintes, o valor apurado no ano anterior seria corrigido pela variação do PIB até que Lei Complementar regulamentasse a questão (EC 29, Art. 6º). Os estados da federação devem aplicar 12% e os municípios e distrito federal 15% de seus orçamentos para a saúde

pública. As propostas de regulamentação desta emenda têm como principais objetivos: “(i) a ampliação da participação federal no financiamento do SUS mediante alguma forma de vinculação de recursos, e (ii) a eliminação da inadimplência ainda presente em alguns entes subnacionais” (PIOLA; VIANNA, 2008, p. 239).

Apenas recentemente, no final do ano de 2011, houve a regulamentação da EC nº 29¹⁴, aprovando os percentuais mínimos de investimentos de cada ente da federação nesta área, tais como já haviam sido previsto anteriormente. A inovação está na definição de que poderão ser incluídos nestes percentuais apenas os gastos

[...] que sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidem sobre as condições de saúde da população. (BRASIL, 2012, p. 01)

Contudo esta vinculação de receitas a fins específicos como no caso das políticas de saúde e educação, vem ao encontro com projeções da área econômica que defende a ideia de flexibilizar a alocação dos recursos públicos para assegurar o crescimento econômico.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 garantiu também o status de política pública à assistência social. Jaccoud (2008) destaca quatro pontos, a partir dos quais é possível considerar esta uma grande inovação: A integração da Assistência Social à seguridade social, ou seja, a um conceito mais amplo de proteção social; a garantia do atendimento a população que dela necessitar, independente de contribuição; a implementação do Benefício de Prestação Continuada a idosos e pessoas com deficiências em situação de vulnerabilidade; e por fim a autora destaca a organização institucional, sendo que a esfera federal fica responsável por coordenar e definir regras para esta política, com base na descentralização, na participação e controle social.

Há um avanço considerável a partir da aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS em 1993, no que tange à gestão da política, sobretudo na consolidação dos Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social. Em 2004 foi instituído o Sistema Único de Assistência Social - SUAS após a aprovação da

¹⁴ A regulamentação deu origem à Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

nova Política Nacional de Assistência Social - PNAS e da nova Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB que trouxeram também inovações para a área.

Este novo aparato normativo garantiu avanços também quanto à ampliação do acesso da população aos benefícios e serviços desta área, uma vez que organizou a política nos territórios e garantiu a implementação dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS como porta de entrada única para o usuário, e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS para atendimentos de alta complexidade.

Mais recentemente, nos anos de 2009 e 2010, os maiores destaques da área foram a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais e a aprovação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios. Quanto a Tipificação Nacional, ressalta-se que esta se propõe a padronizar os serviços socioassistenciais, por nível de complexidade do SUAS (proteção social básica ou especial de média e alta complexidade), orientando a oferta destes, em todo território nacional. Este é um marco para a gestão da política de assistência social uma vez que além de contribuir para a consolidação dos serviços de assistência social no país, permite identificar todas as ações e serviços desta área, ainda que ofertados por entidades privadas, sendo possível também avaliar estes serviços de acordo com o padrão mínimo definido na tipificação.

O IPEA (2011) pondera que à medida que a padronização estipula a necessidade do poder público organizar e disponibilizar os serviços conforme um padrão mínimo instituído, tanto nas unidades públicas estatais como nas entidades beneficentes de assistência social, há um impacto para o financiamento da política, visto que a adequação dos serviços implicará em custos, o que exigirá mudanças no co-financiamento.

O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços e Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS, busca intensificar a articulação e a interação entre os benefícios monetários e os serviços socioassistenciais, visando promover a segurança de renda de forma associada a outras seguranças previstas na PNAS, quais sejam, a segurança de acolhida, de convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento de autonomia. Sendo assim, esta ação integrada permite que por meio do acompanhamento das famílias beneficiárias, seja possível identificar necessidades de inserção de famílias à rede de serviços socioassistenciais, ao mesmo em tempo que permite identificar famílias que se encaixam nos critérios dos

programas de transferência de renda, fazendo com que seja garantido o acesso aos benefícios.

Merece destaque na área de Assistência Social, o crescimento do número de municípios que aderiram ao SUAS, por meio da habilitação aos seus níveis de gestão, o que demonstra o compromisso dos municípios com a implantação deste sistema. Segundo o IPEA (2011), no ano de 2005, havia 3.518 municípios habilitados na gestão básica ou plena, 1.625 habilitados na gestão inicial e 417 não estavam habilitados. No ano de 2009, o número de municípios habilitados em gestão básica ou plena foi para 4.567, em gestão inicial para 940 e o número de municípios não habilitados caiu para apenas 57.

No que tange ao crescimento do número de CRAS no Brasil, o IPEA (2011) salienta que no ano de 2009, houve crescimento de 13% em relação ao ano de 2008, atingindo o número de 5.812 unidades de CRAS, sendo que destes o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS cofinancia 3.916 unidades, difundidas em 3.187 municípios brasileiros. Quanto ao número de CREAS, também houve um aumento significativo com relação a 2008 (25%), sendo que em 2009, havia 1.173 unidades de CREAS municipal e 54 CRAS regionais no Brasil. Destes, 1.014 CREAS municipais e 43 regionais contavam com cofinanciamento do governo federal.

Não obstante as grandes conquistas desta área nos últimos anos, vários são os desafios para a consolidação do SUAS no Brasil.

O SUAS pauta-se em um modelo descentralizado e participativo de gestão da política de Assistência Social, contudo um desafio importante que se apresenta para a consolidação e aperfeiçoamento deste sistema relaciona-se à divisão de atribuição dos entes federados na sua execução. A esfera federal tem exercido papel de coordenação, normatização geral e apoio financeiro, e os municípios se responsabilizam pela execução das ações, ficando a esfera estadual com uma participação reduzida.

Segundo o IPEA (2011, p. 80) esta questão se materializa de várias formas, como “no apoio técnico insuficiente aos municípios, na omissão de muitos estados na oferta de serviços regionalizados e ainda na irregularidade do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais”.

Há também a necessidade de regulamentação sobre aplicação mínima de recursos próprios por parte das esferas de governo. Sem isso o volume

de recursos que cada ente federativo destina para esta área continuará muito variável.

Outro desafio importante da política de assistência social, diz respeito à grande participação do setor privado na área, que atuam na prestação direta de serviços à população por meio de instituições filantrópicas e sem fins lucrativos, como também de doações. Neste sentido o IPEA (2011) pondera que este tipo de atendimento tem respaldo na legislação brasileira, mas esta assegura também a primazia do Estado na condução da política, havendo a necessidade de “integração da rede privada à política pública de assistência sob os princípios e as diretrizes que organizam a atuação do Estado neste campo da proteção social” (IPEA, 2011, p. 84).

Neste sentido há que se avançar na implementação de mecanismos que assegurem o acompanhamento, a fiscalização e o controle social, visto que é fundamental que a “atuação dessas entidades ocorra em sintonia com as diretrizes e os objetivos da política pública de assistência social, de forma a efetivamente garantir, à população pobre e vulnerável, o acesso à proteção assistencial” (IPEA, 2011, p. 84).

Faz-se necessário salientar, no que tange à Política de Assistência Social, a aprovação do projeto de Lei que institui o SUAS. O Projeto de Lei da Câmara nº 189, de 2010, após ser sancionado deu origem à Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011 que altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

Após esta breve apresentação pautada em questões conceituais da seguridade social brasileira, e de algumas especificidades das políticas que a compõe, é possível afirmar que estas três áreas, têm grandes avanços nos últimos anos, bem como apresentam grandes desafios a ser superados. Nos três casos, tanto para a política de previdência, como para as políticas de saúde e de assistência social, o financiamento é central para a superação destes desafios. Neste sentido há que se fazer a defesa do direcionamento integral dos recursos da seguridade social, para esta área.

A exposição a seguir tratará especificamente da estrutura do financiamento da seguridade social, para em seguida ser apresentada a análise dos efeitos da DRU para esta área das políticas sociais brasileiras.

4.2 O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

No que tange ao financiamento da seguridade social brasileira, tal como indica a Constituição Federal e na conjuntura atual, há que se destacar alguns pontos, que serão explorados neste item.

A Constituição Federal de 1988 inova ao estabelecer a diversificação das bases de financiamento para a seguridade social, estabelecendo que

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.

Esta diversificação de bases de financiamento teve como propósito cobrir os custos provenientes dos direitos sociais que a própria Constituição ampliou consolidando a seguridade social, assim as bases de financiamento passou para além das contribuições diretas de trabalhadores e empregadores contando também com impostos e contribuições sociais.

Conforme citado no item anterior a seguridade social brasileira se efetiva na realidade social de modo diverso do disposto na Constituição Federal de 1988, e isso tem implicações também em seu financiamento.

O artigo 165 da Constituição Federal, no seu § 5º determina que a Lei Orçamentária Anual – LOA, deve compreender o orçamento fiscal, o de investimentos e o da seguridade social (OSS). De acordo com Boschetti e Salvador (2006) o legislador “de forma inovadora determinou a criação de um orçamento com recursos próprios e exclusivos para as políticas da seguridade social, distinto daquele que financia as demais políticas de governo”. Porém este modelo não

chegou a se efetivar, uma vez que não há uma peça orçamentária autônoma para a seguridade social.

Conforme as palavras de Salvador (2007), “o orçamento da seguridade social tornou-se “letra morta” na constituição. Todos os governos que passaram pelo Palácio do Planalto desde 1988, não transformaram o dito constitucional em ação efetiva”.

Na realidade ocorreu justamente o contrário, uma vez que desvirtuaram a proposta original, sendo seus recursos destinados para outros fins, como políticas de cunho fiscal, pagamento de encargos financeiros da União, bem como para garantir o superávit primário (SALVADOR, 2007).

Outra questão importante, no que tange o financiamento da seguridade social, diz respeito à carga tributária brasileira que é altamente regressiva. Um tributo é considerado regressivo se mantém uma relação inversa com o padrão de renda do contribuinte.

Quando se diz que a carga tributária brasileira é regressiva, está-se afirmando que esta penaliza mais os contribuintes de menor poder aquisitivo, e assim sendo, não contribui para redistribuir renda no país (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006). Fica clara esta relação quando comparada a alta carga tributária sobre o consumo (mais de 50% da tributação total) e a baixa tributação sobre a renda (25% da tributação total) (SALVADOR, 2007).

Outro dado relevante apresentado por este autor, neste mesmo sentido, é que em 1996 no Brasil, as famílias com renda de até dois salários mínimos gastavam 26% de sua renda com tributos indiretos, enquanto que este peso sobre as famílias com renda de mais de trinta salários era de apenas 7%. Este mesmo estudo, em 2002-2003, revela um aumento considerável, sendo que os primeiros passaram a comprometer 46% de sua renda com tributos indiretos e os segundos, 16%, respectivamente. (SALVADOR, 2007).

É possível afirmar então que quem sustenta o financiamento da seguridade é a classe trabalhadora e a população mais empobrecida, ou seja,

[...] são as próprias pessoas beneficiárias das políticas de seguridade que arcam com seu financiamento, seja por meio da contribuição direta para acesso aos benefícios da previdência social, seja no pagamento de tributos indiretos embutidos nos preços dos bens e serviços, destinados apenas em parte para as políticas de saúde e assistência social. (SALVADOR, 2007. p. 87)

Outro ponto de destaque é a fragmentação que ainda se estabelece dentro de seu financiamento. Há uma divisão entre fontes de contribuição direta de empregados e empregadores que são destinadas para custeio da previdência social e contribuições que incidem sobre o faturamento, lucro para políticas de assistência social e saúde.

Há então ênfase para a participação da política de previdência social no conjunto da seguridade, uma vez que esta absorve a grande maioria dos recursos, sendo que em 2006, 77% do orçamento geral da seguridade social foi a ela destinado. Isto porque há a vinculação¹⁵ das contribuições de empregados e empregadores – CETSS, sobre a folha de salários ao pagamento apenas dos benefícios da política previdenciária, o que onera as demais políticas e dificulta ainda mais a complementaridade entre elas e favorece a fragilidade do próprio conceito de seguridade social.

Sobre o financiamento da previdência social, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, institui o Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS, determinando a contabilização desta política totalmente em separado das outras políticas que compõem a seguridade social. Este fundo é composto por receitas referentes à contribuição dos empregadores sobre a folha de salários e a contribuição dos empregados.

Importante destacar também as isenções fiscais que prejudicam a arrecadação da seguridade. De acordo com Boschetti (2009) a seguridade social deixa de arrecadar anualmente em torno de R\$13 bilhões devido aos seguintes fatores: renúncias previdenciárias a entidades filantrópicas, micro e pequenas empresas e clubes de futebol. Esta autora destaca que mesmo sendo “previstas em leis, essas isenções poderiam ser limitadas de modo a assegurar maior arrecadação para a seguridade social” (2009, p. 335).

Não obstante este quadro adverso para o financiamento da seguridade social apresenta-se outra ameaça que pode comprometer ainda mais esta questão. Trata-se da proposta de reforma tributária que se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Caso seja aprovada, as contribuições sociais serão convertidas em impostos, salvo apenas a contribuição previdenciária. Como

¹⁵ Por força da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 a arrecadação da CETSS destina-se diretamente ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social – FRGPS, ou seja, financia apenas benefícios previdenciários.

os impostos são desvinculados por sua natureza tributária, não haverá garantias de que o montante arrecadado seja direcionado para a seguridade social.

Outra questão importante a salientar no que tange ao financiamento da seguridade social brasileira trata-se do tão propalado “déficit da previdência”. Nos anos 1990 esta questão foi fortemente difundida, inclusive com grande apoio da mídia nacional para subsidiar reformas privatizantes nesta política. Uma análise para além dos discursos que propalam a cultura da crise, no intuito de desvelar as reais configurações do financiamento da seguridade revela que esta se faz superavitária. O elemento chave que faz reduzir drasticamente os recursos desta área e dá a impressão de déficit é justamente a DRU que faz desaparecer como que milagrosamente bilhões e bilhões de reais do Orçamento da Seguridade Social - OSS.

Alguns dados que demonstram bem esta questão serão explorados no próximo item deste capítulo.

4.3A DRU E A SEGURIDADE SOCIAL NO PERÍODO DE 2007 A 2010.

Todo o cenário exposto anteriormente no Capítulo 2 dá base para grandes alterações no papel dos Estados-Nação, sobretudo no que tange às suas ações coesivas, tendo grande impacto para as políticas sociais.

Nesta lógica, a DRU torna-se central para a política fiscal adotada pelo Estado Brasileiro, uma vez que, por meio desta, “processa-se, então, uma transferência não desprezível de recursos do lado real da economia, e mais explicitamente, da área social, para a gestão financeirizada da dívida pública”. (CARDOSO JR. e CASTRO, 2005. p. 14 *apud* SALVADOR, 2010, p. 380).

Na seguridade social este quadro se expressa claramente, sendo a área que mais sofre o impacto do mecanismo de ajuste fiscal DRU.

Quanto aos dados encontrados na literatura consultada, segundo Boschetti e Salvador (2006), apenas no ano de 2004 por meio da DRU foram desvinculados R\$ 24 bilhões das receitas arrecadadas para a seguridade social.

No ano de 2005, foram desvinculados R\$ 32 bilhões e em 2006, R\$ 33,8 bilhões da seguridade social. Caso estes recursos não tivessem sido desvinculados da seguridade social, esta apresentaria um superávit de R\$ 17,6

bilhões no ano de 2005 e de R\$ 4,4 bilhões no ano de 2006 (BOSCHETTI e SALVADOR, 2006).

A título de sistematização de dados, foram reunidos na Tabela a seguir, dados relacionados ao tema abordado neste item, o que facilita a compreensão e a visualização das informações. Foram utilizados como fonte, dados da publicação anual da ANFIP intitulada “Análise da Seguridade Social”.

Após a análise deste quadro mais geral da relação entre as finanças da seguridade social e a DRU nos quatro anos delimitados para a pesquisa, 2007 a 2010, sendo mais bem detalhados os dados de cada ano em específico.

Tabela 3 - A DRU e o financiamento da seguridade social brasileira (em R\$ bilhões)

| Ano | Receita da Seguridade | Despesa da Seguridade | Saldo da seguridade (receita-despesa) | Total DRU | Saldo da seguridade Social - excluindo a DRU |
|--------------|------------------------------|------------------------------|--|--------------------|---|
| 2007 | 347,286 | 286,359 | 60,927 | 38,845 | 21,79 |
| 2008 | 364,954 | 312,653 | 52,301 | 39,070 | 13,23 |
| 2009 | 392,271 | 359,666 | 32,605 | 38,775 | - 6,20 |
| 2010 | 458,626 | 400,517 | 58,109 | 45,860 | 12,24 |
| TOTAL | R\$ 1.563,137 | R\$ 1.359,195 | R\$ 203,942 | R\$ 162,550 | R\$ 41,06 |

Fonte: ANFIP. Análise da Seguridade Social (anual).

De acordo com a Tabela 3 as finanças da seguridade social são superavitárias, quando comparados apenas os dados referentes às receitas e despesas. Nesta análise simples, constata-se que há sempre um saldo significativo de recursos, sendo que apenas no ano de 2009 este montante é relativamente menor, compreendendo R\$ 32,605 bilhões, o que se justifica pelo impacto da crise mundial de final de 2008 e início de 2009 sobre as finanças da seguridade social.

Nesta Tabela 3, também se evidencia o crescimento da arrecadação desta área no decorrer dos anos, havendo um crescimento de 32,06% no período de 2007 a 2010. Contudo, segue esta mesma tendência de crescimento o volume de recursos desvinculados desta área por meio da DRU. No período estudado, de apenas quatro anos, foram retirados desta área aproximadamente R\$ 162,550 bilhões.

Este montante é bastante significativo, ainda mais sendo desviado de áreas que asseguram direitos fundamentais dos cidadãos.

Estes dados e vários outros estudos com corte de tempo diferente contestam posicionamentos especulativos acerca do “rombo” nas contas da seguridade social e particularmente da previdência social, amplamente difundido, pelo governo e pela mídia nos últimos anos, para facilitar a aprovação das reformas previdenciárias efetuadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

É possível perceber também pelos dados apresentados na Tabela 3, que mesmo realizando o calculado do montante de recursos desviados da seguridade via DRU, ela permanece superavitária, sendo que dos anos analisados o maior saldo, mesmo considerando a DRU é do ano de 2007, com R\$ 21,79 milhões.

O único ano em que os recursos desvinculados superam o resultado da DRU é o ano de 2009, sendo que neste ano após o cálculo da DRU, apresenta-se um déficit de R\$ - 6,20 bilhões.

Neste mesmo sentido Salvador (2007) compara dados de vários órgãos que analisam o financiamento da seguridade social, e em todos independente do critério utilizado, quando são descontados os recursos desviados pela DRU o saldo permanece positivo. É o que ele demonstra na tabela a seguir.

Tabela 4 – Orçamento da seguridade social (R\$ bilhões)

| Entidade | 2004 | | 2005 | |
|------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Saldo com DRU | Saldo sem DRU | Saldo com DRU | Saldo sem DRU |
| ANFIP | 17,63 | 42,53 | 24,7 | 56,8 |
| IPEA | 0,27 | 27,73 | 0,49 | 13,79 |
| TCU | -18,3 | 12,2 | -14,1 | 19,1 |
| TESOURO NACIONAL | - | - | -14,4 | 17,6 |

Fonte: Anfip, Ipea, TCU e STN. Elaboração: Departamento de estudos técnicos da Unafisco Sindical. (Apud SALVADOR, 2007. p. 83)

Nesta tabela, o autor analisa os dados dos anos de 2004 e 2005, a partir das análises de quatro órgãos. No caso das colunas denominadas “saldo sem DRU” são considerados apenas a relação simples entre a receita menos a despesa da seguridade social. Na coluna “saldo com DRU” foram considerados o montante de recursos desviado das receitas da seguridade a partir deste mecanismo, o que resulta em um saldo significativamente menor, mas não necessariamente deficitário.

Para os dois primeiros órgãos, a ANFIP e o IPEA, mesmo considerando valores retirados da seguridade social, via DRU, o saldo permanece positivo.

Seguindo esta mesma lógica a Tabela 5, de elaboração própria, conta com dados de duas fontes consultadas, tendo como base o período delimitado para esta pesquisa, ou seja, de 2007 a 2010.

Apesar de apresentar dados de apenas duas fontes, sendo elas a ANFIP e o TCU, percebe-se que a lógica presente na Tabela 5 permanece a mesma e segue para os anos recentes. É importante esclarecer a diferença de metodologia entre as duas fontes consultadas, o que ocasiona a diferença dos valores apresentados.

O TCU analisa a execução orçamentária oficial, tal como apresentada pelo Governo Federal, ou seja, considerando todas as despesas descritas por este órgão como integrantes da seguridade social. Na publicação “Relatório e Parecer prévio sobre as Contas do Governo da República” do exercício de 2007, o TCU esclarece que considera despesas da seguridade as que atenderem os seguintes requisitos

- a) seja executada por órgão ou entidade vinculado à seguridade social (na esfera institucional da saúde, da previdência social ou da assistência social, ou seja, vinculado aos ministérios correspondentes a essas áreas, independentemente da natureza da despesa), com fundamento no inciso III do § 5º do art. 165 e no § 2º do art. 195, todos da Constituição Federal;
 - b) possa ser caracterizada como uma ação de saúde, previdência social ou assistência social, ainda que executada em órgão ou entidade não-vinculado institucionalmente à seguridade social;
 - c) vise à proteção do trabalhador em caso de desemprego involuntário e/ou à promoção da integração ao mercado de trabalho, objetivos previstos para a previdência social e para a assistência social no inciso III do art. 201 e no inciso III do art. 203, ambos do texto constitucional.
- Atendida uma dessas condições, a despesa deverá, ainda, obedecer aos princípios regentes da seguridade social, estabelecidos nos incisos I a VII do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal.

Já a ANFIP exclui de seu cálculo despesas que de acordo com as determinações Constitucionais não deveriam ser consideradas despesas da seguridade social, mas sim custeadas com recursos do orçamento fiscal. Neste sentido são excluídos do cálculo deste órgão, despesas com “assistência ao servidor” e “despesas com saúde dos militares”.

No que tange à assistência ao servidor, a ANFIP justifica a extinção desta rubrica do cálculo, considerando que gastos de auxílio creche, alimentação, moradia e transporte, não devem ser considerados. Segundo eles, “Em hipótese alguma essas são despesas de assistência social, porque, mesmo quando atendem a servidores de baixa renda, elas não são deferidas pelo critério universal da necessidade, mas pela relação patronal” (ANFIP, 2008, p. 17). No que se refere às despesas com saúde dos militares “sua exclusão é justificada pelo fato de não estarem vinculadas ao SUS e não terem caráter universal.” (ANFIP, 2008, p.17)

Tabela 5 – DRU e o Orçamento da seguridade social (R\$ bilhões)

| 2007 | | | |
|-----------------|------------------|----------------------|----------------------|
| Entidade | Total DRU | Saldo com DRU | Saldo sem DRU |
| ANFIP | 38,8 | 21,8 | 60,9 |
| TCU | 39,0 | -22,0 | 16,2 |
| 2008 | | | |
| Entidade | Total DRU | Saldo com DRU | Saldo sem DRU |
| ANFIP | 39,0 | 13,2 | 52,3 |
| TCU | 39,6 | -31,7 | 7,9 |
| 2009 | | | |
| Entidade | Total DRU | Saldo com DRU | Saldo sem DRU |
| ANFIP | 38,8 | - 6,2 | 32,6 |
| TCU | 39,6 | - 66,6 | -30,3 |
| 2010 | | | |
| Entidade | Total DRU | Saldo com DRU | Saldo sem DRU |
| ANFIP | 45,8 | 12,3 | 58,1 |
| TCU | 43,3 | -56,0 | -12,6 |

Fonte: ANFIP e TCU – elaboração própria.

A partir dos dados apresentados nesta Tabela 6, verifica-se que de acordo com a ANFIP, nos anos de 2007, 2008 e 2010, o saldo da seguridade seria positivo, mesmo considerando o montante de recursos desvinculados via DRU.

Importante destacar que no ano de 2009, mesmo de acordo com a análise da ANFIP, houve saldo negativo da seguridade social, quando contabilizada a DRU.

Como já salientado anteriormente, isso ocorreu devido ao fato de que todas as receitas do Governo Federal foram afetadas pelos efeitos da crise internacional, o que exigiu medidas para enfrentar suas consequências, “o governo

agiu contra os efeitos da crise, melhorando, via aumento do consumo das famílias e dos investimentos públicos e privados, as condições de produção e de circulação de bens e serviços” (ANFIP, 2010, p. 12-13).

Segundo o TCU (2010, p. 215) a melhora no resultado da seguridade social no ano de 2010 “ocorreu devido ao fato de a receita mais a DRU ter crescido 15,7% em relação a 2009, ao passo que a despesa, após ajustes, cresceu 11,4%”.

Outro aspecto importante sobre a relação entre a DRU e o financiamento da seguridade social brasileira, que já citado no capítulo anterior, diz respeito à adoção reiterada deste mecanismo de desvinculação de recursos e suas consequências para a descaracterização das contribuições sociais, uma vez que é próprio desta espécie de tributo estar vinculada a um órgão ou despesa.

Na tabela a seguir é possível visualizar nas contribuições sociais selecionadas a abrangência desta distorção, observando o quanto é desviado destas para o Orçamento Fiscal.

Os dados apresentados na linha denominada “receitas de contribuições sociais”, diverge dos valores apresentados nas tabelas anteriores sob a descrição “receitas da seguridade social”, visto que aqui estão sendo consideradas apenas as receitas advindas das contribuições sociais e também foram selecionadas aquelas sob as quais incide a DRU.

De acordo com a regra citada anteriormente, as contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II (contribuições previdenciárias) não podem ser direcionadas para despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. Sendo assim, não há incidência da DRU sobre estas contribuições específicas, por esta razão não são consideradas na tabela a seguir.

Tabela 6 - Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU

| Valores correntes, em R\$ milhões | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Receita de contribuições sociais | 168.611 | 175.870 | 200.408 | 196.484 | 193.879 | 229.298 |
| Cofins | 89.597 | 90.341 | 101.835 | 120.094 | 116.759 | 140.023 |
| CPMF | 29.120 | 32.493 | 36.382 | 1.004 | 0 | 0 |
| CSLL | 26.232 | 27.266 | 33.644 | 42.502 | 43.592 | 45.754 |
| PIS / PASEP | 22.083 | 23.815 | 26.116 | 30.830 | 31.030 | 40.373 |
| Outras contribuições | 1.578 | 1.956 | 2.431 | 2.054 | 2.497 | 3.148 |
| Valores desvinculados | 32.496 | 33.806 | 38.550 | 39.255 | 38.776 | 45.860 |

Fonte: dados da STN. Org. ANFIP. (ANFIP, 2011, p. 62)

Com relação à Tabela 6, importante salientar o quanto vem aumentando o volume de recursos desvinculados via DRU a cada ano. Evidencia-se um aumento expressivo dos recursos desvinculados no ano de 2010 em relação ao ano anterior e de acordo com as projeções divulgadas na oportunidade do debate sobre a renovação da DRU no final de 2011, esta tendência irá persistir, já que se estima que no ano de 2012, o valor desvinculado por este mecanismo será de R\$ 62,4 bilhões.

Algo que chama bastante atenção nesta Tabela 7, é que ela possibilita a visibilidade do nível de crescimento da arrecadação por meio de contribuições sociais ao longo dos anos. Exceto a CPMF que foi extinta, todas as Contribuições selecionadas tiveram crescimento considerável na arrecadação.

Com estes dados em mãos, fica clara a opção do Governo Federal em priorizar esta modalidade de tributo, mas não para fazer frente aos direitos sociais previstos pela seguridade social, mas porque dispõem de meios legais (DRU) para desviar parte considerável destes recursos da seguridade social e direcioná-los para o ajuste fiscal.

Após a explanação destes dados mais gerais do período analisado nesta pesquisa – 2007 a 2010 – será apresentada a seguir uma discussão mais detalhada da relação entre o financiamento da seguridade social e a DRU em cada ano especificamente, de modo a detalhar o máximo possível as informações coletadas.

Inicialmente será abordada a análise da seguridade social realizada pela ANFIP, no ano de 2007. Segundo este órgão, o total das receitas da seguridade social (R\$ 347,3 bilhões) neste ano correspondeu a 13,6% do PIB do Brasil no período. As despesas próprias da seguridade social (desconsiderando a DRU) chegaram ao total de R\$ 286,4 bilhões.

Houve um aumento considerável das despesas desta área em relação a 2006 (12,6%). Um dos fatores que contribuíram para isto foi o aumento do salário mínimo que foi reajustado em abril de 2007, subindo de R\$ 350,00 para R\$ 380,00. Outra questão que interferiu para o aumento da despesa foi a expansão do atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade pelo Programa de Transferência de Renda Bolsa Família. Este programa aumentou em 14,6% os gastos com relação ao ano de 2006.

Somando-se todas as receitas da seguridade social no período (R\$ 347,3 bilhões) e descontando todas as despesas tipificadas como Previdência Social, Saúde e Assistência Social (R\$ 286,4 bilhões) têm-se um superávit de R\$ 60,9 bilhões (ANFIP, 2008).

Importante ressaltar que são desconsiderados neste cálculo da ANFIP algumas despesas que não são integrantes da seguridade social, pois deveriam ser custeados com recursos do orçamento fiscal da União conforme descrito anteriormente.

No ano de 2007, conforme citado anteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº. 56, a DRU foi renovada por mais quatro anos, passando a ter vigência até o ano de 2011.

Neste período a arrecadação por meio das contribuições sociais foi de R\$ 342.298,8 bilhões para a seguridade social. Neste mesmo ano foram desviados desta receita por meio da DRU, R\$ 38,8 bilhões de reais (ANFIP, 2008) totalizando 11,3% do total arrecadado.

Ainda segundo a análise da ANFIP, neste mesmo ano, mesmo com todos estes recursos retirados seguridade social via DRU, esta área permaneceu com um saldo positivo de R\$ 21,8 bilhões. Este superávit é 28,4% maior do que o apresentado no ano de 2006.

Para este mesmo ano, foram considerados dados do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, do TCU (2007). Segundo este órgão, a receita total da seguridade social em 2007 atingiu R\$ 313,6 bilhões,

enquanto que as despesas chegaram a R\$ 335,6 bilhões. Sendo assim, apresenta-se um saldo negativo no exercício de 2007 (R\$ 22,0 bilhões). Contudo o próprio TCU pondera que

[...] caso não fosse aplicada a desvinculação das receitas da União (DRU), instituída pela EC nº 27/2000 e alterada pela EC nº 56/2007, as receitas vinculadas à seguridade social, o resultado seria positivo em R\$ 16,2 bilhões. (TCU, 2007, p. 160)

De acordo com o TCU (2007), o valor da DRU no exercício de 2007 chegou a R\$ 39,0 milhões.

O ano de 2008 é um marco para a Constituição Federal Brasileira, a chamada “constituição cidadã”, pois neste ano este símbolo da redemocratização do país e da garantia de direitos aos brasileiros, completou 20 anos. Porém, não houve muito que se comemorar, uma vez que nos anos subsequentes da sua aprovação, se consolidou no país um conjunto de políticas contrário aos ideais desta Constituição, pautadas no mercado, como a esfera onde todas as necessidades sociais seriam atendidas, dando às políticas sociais, três direcionamentos já citados: a privatização, a focalização e a descentralização.

Contudo a realidade social demonstra neste ano que a opção neoliberal e o predomínio do capital financeiro (especulativo), não cumpriram suas promessas de crescimento e estabilidade econômica. Instala-se uma crise sem precedentes, que tem início no sistema financeiro americano e toma proporção mundial.

No caso brasileiro esta crise afeta a seguridade social diretamente, uma vez que ocorre queda na produção e circulação de bens e serviços, bem como queda no emprego e na renda. Estes fatores impactam o financiamento da seguridade, na sua receita, visto que diminui a arrecadação das contribuições sociais e na sua despesa, pois é preciso ampliar o gasto para amenizar os efeitos da crise e aumentar o poder de compra da população.

Apesar da eclosão desta crise no último trimestre do ano a receita da seguridade social no ano de 2008, seguiu a tendência de alta, devido ao ritmo de crescimento econômico do país. Importante destacar que devido a não renovação da CPMF em 2007, a receita da seguridade para 2008 diminuiu R\$ 40 bilhões.

A receita da seguridade social totalizou R\$ 364,9 bilhões este ano. Destaca-se que deste total, R\$ 358,9 bilhões são provenientes de contribuições sociais. No ano de 2008 as despesas com ações e programas da seguridade social totalizaram R\$ 312,7 bilhões (ANFIP, 2009). Lembrando que neste ano houve reajuste do salário mínimo que passou de R\$ 380,00 para R\$ 415,00.

Somando-se todas as receitas da seguridade social neste período (R\$ 364,9 bilhões) e descontando todas as despesas próprias desta área (R\$ 312,7 bilhões), tem-se um resultado superavitário de R\$ 52,3 bilhões (ANFIP, 2009).

No ano de 2008, por meio da DRU foram desviados do OSS R\$ 39 bilhões. Mesmo considerando este desvio por meio da DRU, e outros intervenientes como a crise no último trimestre e a extinção da CPMF, o resultado da seguridade social permaneceu positivo em R\$ 13,2 bilhões em 2008.

Também foram considerados dados o Relatório e pareceres prévios sobre as contas do Governo da República, elaborado pelo TCU (2008), para o exercício de 2008. Segundo este documento, as receitas da seguridade social atingiram neste ano, R\$ 339,3 bilhões, ao passo em que as despesas totalizaram R\$ 371 bilhões.

Observa-se que neste cálculo, o saldo negativo é em R\$ 31,7 bilhões. Porém, seguindo a tendência do exercício anterior, quando analisados os dados referentes à DRU, que chegaram a R\$ 39,6 bilhões, o resultado da seguridade social passa a ser positivo em R\$ 7,9 bilhões. (TCU, 2008).

Devido à crise financeira que abateu a economia mundial, o ano de 2009 foi marcado por crises bancárias, baixo crescimento econômico e desemprego. No Brasil apenas no último trimestre de 2008 e primeiro trimestre de 2009 foram perdidos 700 mil postos formais de trabalho (ANFIP, 2010).

O OSS teve importante papel nas estratégias do Estado brasileiro de superar os efeitos da crise, uma vez que por meio dele foi possível financiar boa parte das políticas adotadas visando o aumento do consumo das famílias, aumento dos investimentos e das condições de produção e circulação de bens e serviços.

Neste ano (2009), as receitas da seguridade social alcançaram o valor de R\$ 392,3 bilhões. A maior parte destes recursos advém das contribuições sociais sendo R\$ 375,9 bilhões.

As despesas da seguridade social cresceram 15,7% neste período, totalizando R\$ 359,7 bilhões. Contribuiu para este crescimento o reajuste salarial

que passou de R\$ 415,00 para R\$ 465,00. A análise da ANFIP (2010, p. 17), salienta que esta foi uma das estratégias para combater os efeitos da crise, uma vez que “A opção por manter aquecido o mercado interno dependia do aumento da capacidade de consumo das famílias”.

Outras medidas foram adotadas neste mesmo sentido, sendo o aumento das parcelas do seguro desemprego para os trabalhadores das áreas da economia mais afetadas pela crise e alterações nos critérios de inserção das famílias no programa Bolsa Família, o que permitiu a inserção de mais 1,3 milhão de famílias.

Mesmo com este cenário complexo de crise, com impactos para as receitas e as despesas da seguridade social, esta ainda se manteve superavitária. O saldo foi de R\$ 32,6 bilhões. Este valor é consideravelmente inferior ao saldo alcançado no ano anterior, “mas representou mais de 80% de todo o superávit produzido pelo governo federal (que foi de R\$ 39,2 bilhões)” (ANFIP 2010, p. 19).

No ano de 2009, o volume de recursos desvinculados por meio da DRU atingiu a cifra de R\$ 38,8 bilhões. Rompendo com a tendência dos anos anteriores, devido os efeitos da crise mundial e as medidas de superação, neste ano o valor desvinculado superou o resultado da seguridade social, que foi de R\$ 32,6 bilhões.

De acordo com o TCU, a arrecadação das receitas correntes e de capital vinculadas à seguridade social em 2009, atingiu o montante de R\$ 360,7 bilhões. Neste período as despesas da Seguridade Social totalizaram, cerca de R\$ 427,4 bilhões.

Para este órgão, no ano de 2009, a DRU chegou a R\$ 39,6 bilhões mesmo com o acréscimo dos valores desvinculados (DRU), o resultado para o exercício de 2009 continua negativo, no valor aproximado de R\$ 30,3 bilhões, o que contrasta com os dados apresentados nos anos anteriores.

Considerando os números do TCU (2009) para o ano de 2009, a seguridade social teve como receita o montante de R\$ 360,7 bilhões, ao passo que as despesas alcançaram valor total de R\$ 427,4 bilhões. Segundo este órgão, a análise simples do resultado entre receita e despesa apresenta um déficit de R\$ 66,6 bilhões.

O TCU calcula que neste ano foram desvinculados da seguridade R\$ 39,6 bilhões, e acrescenta, que “mesmo com o acréscimo dos valores

desvinculados (DRU), o resultado para o exercício de 2009, permanece negativo, no valor aproximado de R\$ 30,3 bilhões” (TCU, 2009, p. 205).

Em 2010, com base nos dados da ANFIP (2011), as receitas da Seguridade Social totalizaram R\$ 458,6 bilhões. Neste mesmo período as despesas da Seguridade somaram R\$ 400,5 bilhões (o que pressupõe um superávit de R\$ 58,1 bilhões). Este aumento do saldo positivo em relação aos anos anteriores corresponde apenas a recuperação do crescimento econômico, uma vez que não foram criados novos tributos, nem houve aumento de alíquotas.

Salienta-se que “As receitas de contribuições sociais, com R\$ 441,3 bilhões, acumulam a quase totalidade das receitas do Orçamento da Seguridade Social – OSS” (ANFIP, 2011, p. 13).

As despesas da seguridade social em 2010 foram superiores em R\$ 29,8 bilhões em comparação ao ano de 2009. Novamente o fator que impacta para o aumento das despesas foi o reajuste ao salário mínimo, de R\$ 465,00 para R\$ 510,00. A despesa de maior impacto para a seguridade social neste ano foi o pagamento dos benefícios previdenciários que alcançou o valor de R\$ 254,9 bilhões. As despesas com saúde foram de R\$ 61,1 bilhões, os benefícios pagos pelo FAT foram de R\$ 29,2 bilhões e dos benefícios assistenciais (BPC, RMV e PBF) somaram R\$ 20,4 bilhões.

No ano de 2010, foram desvinculados do OSS R\$ 45,8 bilhões. Este valor é bem próximo do que foi gasto com saúde no período e mais que o dobro do que foi gasto em benefícios assistenciais neste mesmo período.

Segundo a análise do TCU (2010), no ano de 2010, as receitas da seguridade foram de R\$ 420,1 bilhões, ao passo em que as despesas alcançaram a cifra de R\$ 476,1 bilhões. Há então um saldo negativo de quase R\$ 56 bilhões. No entanto, quando considerados os valores desviados desta área para o orçamento fiscal, este resultado negativo passa a ser de R\$ 12,6 bilhões.

Após a explanação destes dados, é possível questionar como se dá a relação entre a DRU e a aplicação de recursos do Orçamento Fiscal da União para o orçamento da seguridade social, já que uma das obrigações constitucionais deste ente federado é justamente contribuir financeiramente para que as políticas de seguridade social sejam efetivadas.

Para evidenciar esta relação, entre orçamento fiscal e orçamento da seguridade, há que se reportar aos dados apresentados pelo autor Evilásio Salvador

(2010). Segundo ele, entre os anos de 2000 até 2007 por meio da DRU foi redirecionado para o orçamento fiscal R\$ 278,4 bilhões da seguridade social. Neste mesmo período foram repassados para esta área apenas R\$ 161,62 bilhões do orçamento fiscal, ou seja, retornou aos cofres da seguridade social apenas 58,6% do que foi transferido via DRU (SALVADOR, 2010).

Estes dados estão sistematizados e são apresentados na tabela a seguir.

Tabela 7 - Estimativa de retorno da DRU à seguridade social (valores em R\$ bilhões, deflacionados pelo IGP-DI)

| Ano | Receitas da Seguridade Social (a) | DRU (b) | Recursos Fiscais (c) | Retorno da DRU à seguridade social (c/b) |
|--------------|--|----------------|-----------------------------|---|
| 2000 | 160,98 | 32,20 | 10,71 | 33,27% |
| 2001 | 166,43 | 32,08 | 22,86 | 71,24% |
| 2002 | 169,79 | 32,48 | 26,12 | 80,40% |
| 2003 | 176,82 | 33,89 | 30,86 | 91,06% |
| 2004 | 181,38 | 34,90 | 19,11 | 54,75% |
| 2005 | 188,32 | 36,28 | 18,80 | 51,83% |
| 2006 | 187,81 | 35,83 | 15,53 | 43,35% |
| 2007 | 211,49 | 40,69 | 17,63 | 43,33% |
| TOTAL | 1.443,030 | 278,35 | 161,62 | 58,06% |

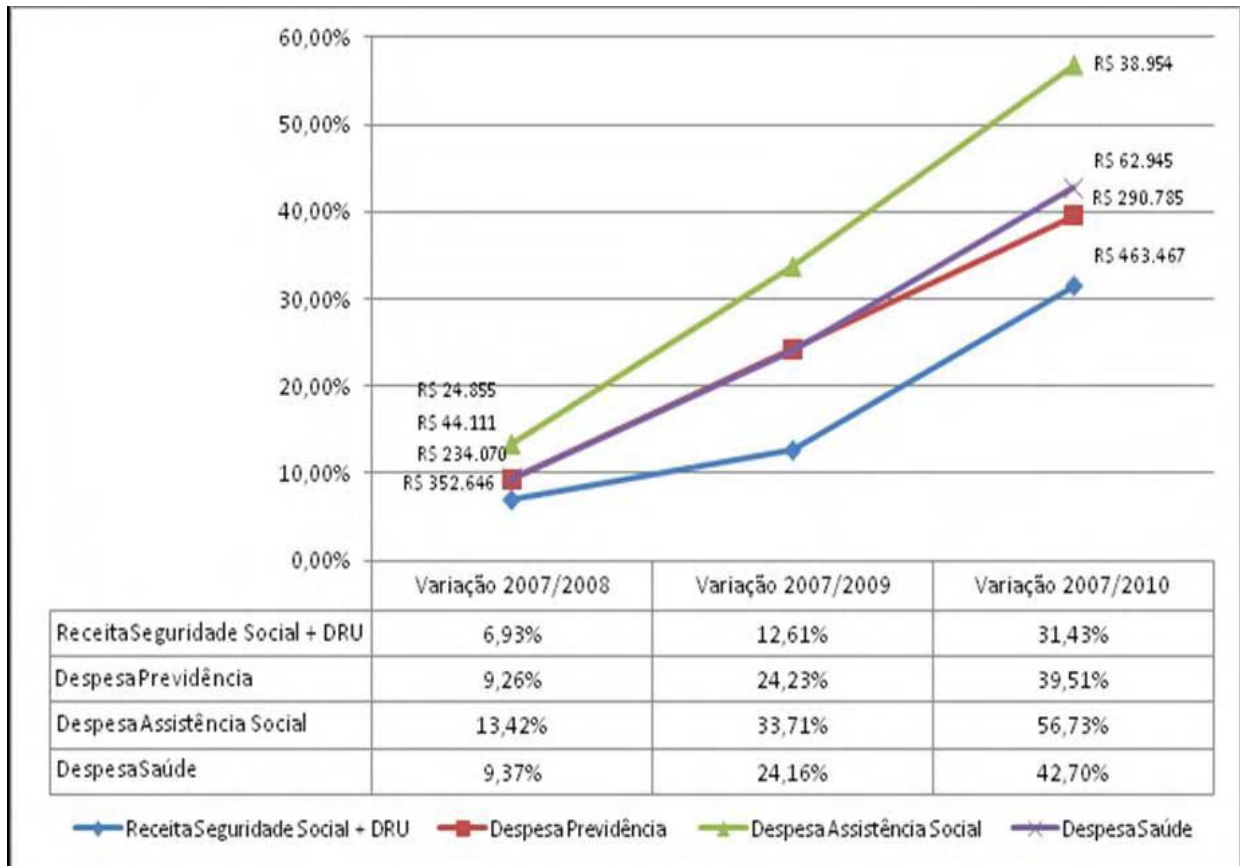
Fonte: STN e Balanço Geral da União. (Apud SALVADOR, 2010, p. 379)

Também se evidencia na Tabela 7, que a partir de 2003 a destinação de recursos do orçamento fiscal para a seguridade social vem caindo, se comparados com o total de recursos que é retirado desta área por meio da DRU. Contudo, esta tabela também evidencia, que o ano com maior percentual de retorno da DRU para a seguridade social foi 2003, com um total de 91,06%.

Uma informação relevante que deve-se considerar nesta pesquisa relaciona-se ao volume de recursos aplicado nas políticas que compõem o tripé da seguridade social. O TCU (2010) apresenta na tabela a seguir (Quadro 2) a variação da receita vinculada a esta área, juntamente com a variação dos valores direcionados para as políticas de saúde, previdência social e assistência social, no período de 2007 a 2010.

Quadro 2 - Variação da Receita vinculada à Seguridade Social + DRU e dos Valores Liquidados (OFSS + RPNP)¹ e Despesa Realizada² (OI) nas funções Previdência Social, Saúde e Assistência Social - 2007 a 2010

R\$ milhões



Fonte: Siafi (Apud TCU, 2010)

1 Valores liquidados no ano relativos ao orçamento do próprio exercício e liquidados no ano relativos a restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

2 Despesa realizada no exercício

A partir dos dados apresentados no Quadro 2, percebe-se um crescimento considerável, nas receitas da seguridade social e da mesma forma há crescimento nas despesas realizadas nas três políticas públicas que a compõem.

No período de 2007 a 2010, a área da previdência social apresentou um crescimento de suas despesas na ordem de 39,5%. A política de assistência social ganha destaque com um crescimento considerável de 56,7% no mesmo período. Já a política de saúde, teve suas despesas acrescidas em 42,7%.

É de grande importância para a área social no Brasil este crescimento considerável dos investimentos nas políticas sociais mencionadas neste período, porém é que se atentar que neste período também houve um crescimento considerável do montante de recursos desvinculados desta área via DRU. Segundo

dados apresentados acima, na Tabela 3, neste mesmo período foram desvinculados da seguridade R\$ 162,550 bilhões, tendo uma variação de 18,05% no período.

Como dito anteriormente, no ano de 2011, a DRU foi mais uma vez renovada, para ter vigência até o ano de 2015. A tendência neste período é que o montante de recursos desvinculados seja ainda maior, sendo que a estimativa de desvinculação de recursos para o ano de 2012 é de R\$ 62,4 bilhões.

O uso reiterado deste mecanismo pelo Governo Brasileiro é porque este se faz central para a composição do superávit primário. No ano de 2012, grande parte deste recurso desvinculado da seguridade social servirá para alcançar a estimativa de superávit primário que será de R\$ 71,4 bilhões.

Após a análise destes dados, constata-se que o volume de recursos desvinculados do orçamento da seguridade social é bastante significativo, sobretudo se forem considerados os desafios ainda presentes para o aprimoramento e expansão da garantia do direito dos cidadãos, através das políticas de previdência social, saúde e assistência social. No item 4.1 deste trabalho, evidenciam-se algumas das necessidades destas áreas e conclui-se que o financiamento é parte preponderante para que avanços sejam notados.

Sendo assim, se faz imprescindível a defesa do orçamento da seguridade social brasileira, tal como disposto na Constituição Federal de 1988, para que sejam garantidos na íntegra os direitos sociais prescritos nesta. A política fiscal adotada pelo governo não pode se sobrepor às ações que tem impacto direto na vida material de milhões e milhões de brasileiros que acessam ou deveriam acessar estas políticas.

CONCLUSÃO

Todo o material consultado no decorrer da pesquisa e apresentado nos itens anteriores deste trabalho possibilitou empreender algumas considerações a cerca do tema em questão.

Com a crise estrutural do capitalismo, várias são as estratégias para a recuperação das taxas de lucro, especialmente, através da reestruturação produtiva, do neoliberalismo e da financeirização da economia. Sendo assim os Estados Nacionais são pressionados a atender as exigências dos organismos internacionais, verdadeiros representantes da “oligarquia das finanças” (NETTO; BRAZ, 2010).

Devido ao contexto de crise do capital, em todos os Estados-Nação, particularmente no caso brasileiro, “ocorre uma apropriação dos fundos públicos vinculados a seguridade social para a valorização e acumulação do capital vinculado à dívida pública” (SALVADOR, 2010, p. 28).

Neste sentido, o orçamento público não pode ser tratado com um enfoque puramente técnico visto que tem intrinsecamente uma dimensão política, ou seja, é um espaço de luta de diferentes segmentos societários que defendem seus interesses de classe e seu direcionamento impacta a vida de todos os brasileiros.

No que tange a seguridade social brasileira, é possível afirmar que esta não se efetivou tal como os princípios constitucionais de 1988, pois desde o início seu orçamento não vem sendo implementado na íntegra, sobretudo, pela adoção e renovação reiterada do mecanismo de desvinculação de recursos DRU.

A DRU é central na estratégia de política fiscal voltada para a composição de superávit primário. Os dados apresentados demonstram esta importância, uma vez que, no período de 2000 a 2007 este mecanismo foi responsável por 62,45%, em média, de todo superávit primário gerado no período.

A utilização prolongada deste mecanismo de desvinculação onera especialmente a seguridade social brasileira, uma vez que desvia 20% das contribuições sociais, principais fontes de arrecadação desta área. No período estudado, de 2007 a 2010 cerca de R\$ R\$ 162,550 bilhões (tendo uma variação de 18,05% no período) foram desviados das políticas que compõem o tripé da seguridade social. Este montante é bastante significativo, sobretudo se forem

considerados que foi desviado de áreas que asseguram direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros.

Há que se destacar também a regressividade da carga tributária brasileira, sendo que os próprios trabalhadores que mantêm o financiamento por meio de suas contribuições diretas e indiretas. Sendo assim, este montante de recursos deve ser integralmente revertido para esta população por meio de serviços públicos que atendam suas necessidades sociais e não ter parte considerável redirecionada para o pagamento de juros.

No decorrer desta pesquisa, no final do ano de 2011, a DRU foi mais uma vez renovada, passando a ter vigência até o ano de 2015. Neste período, estima-se que o montante de recursos desvinculados seja ainda maior, sendo que a projeção de desvinculação de recursos para o ano de 2012 é de R\$ 62,4 bilhões.

Esta renovação vem ao encontro à política fiscal adotada nos últimos governos, uma vez que a estabilidade monetária é prioridade absoluta e a composição do superávit primário a regra básica. No ano de 2012, grande parte deste recurso desvinculado da seguridade social servirá para alcançar a estimativa de superávit primário que será de R\$ 71,4 bilhões, ou seja, nesta lógica a DRU continuará sendo central, mesmo que afete o financiamento das políticas de seguridade social.

Conforme detalhamento no item 4.1 deste trabalho, vários são os desafios a ser enfrentados pela agenda pública na operacionalização das políticas de previdência social, saúde e assistência social, para os quais a ampliação do financiamento para estas áreas se faz central.

Sendo assim, após a realização deste estudo com a avaliação da relação entre o montante de recursos desvinculados da seguridade, via DRU, e os desafios apresentados pelas políticas que a compõe, há que se defender o orçamento da seguridade social para que sejam implementadas e ampliadas todas as ações previstas para estas três políticas, dada sua importância na realidade social, vistos os impactos diretos na vida material de milhões e milhões de brasileiros.

As políticas sociais no geral e aquelas políticas vinculadas à seguridade social em particular, têm limites na sociedade capitalista, especialmente no capitalismo contemporâneo, mas, levá-las “ao limite de cobertura numa agenda de lutas dos trabalhadores é tarefa de todos que tem compromissos com a

emancipação política e emancipação humana, tendo em vista elevar o padrão de vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 190).

Neste sentido, todos envolvidos nas políticas públicas, sendo gestores, profissionais, usuários, etc. devem tencionar este debate de forma a direcionar o fundo público para o atendimento das necessidades sociais da população, tendo em vista a garantia dos seus direitos.

REFERÊNCIAS

ALVES, G. **Dimensões da reestruturação produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. 2. ed. Bauru: Práxis, 2007.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social em 2007**. Associação. Brasília: ANFIP, 2008. 90 p.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2008**. Associação. Brasília: ANFIP, 2009. 74 p.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2009**. Associação. Brasília: ANFIP, 2010. 109 p.

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social. **Análise da Seguridade Social 2010**. Associação. Brasília: ANFIP, 2011. 79 p.

ÁVILA, R.; LINS, R. **Superávit primário**. 3. ed. Brasília: Fórum Brasil do Orçamento, 2005. (Cadernos para discussão)

BARROCAL, A. De volta do G20, Dilma usa crise global para apelar por DRU até 2015. **Carta Maior**. 2011. Disponível em:
<http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18912>. Acesso em: 7 nov. 2011

BARROCAL, A. Senado aprova com folga desfalque de 20% da verba da seguridade. **Carta Maior**. 2011. Disponível em:
<http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19175>. Acesso em: 9 dez. 2011

BEHRING, E. R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. T. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2)

BEHRING, E. R. Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da Sociedade Civil. In: **Serviço social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, E. R. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. T. (Org.). **Política social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008a.

BOSCHETTI, I. A política de seguridade social no Brasil. In: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no período de 1999 a 2004: Quem paga a conta? In: **Serviço social e saúde: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 7 set. 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional de Revisão nº. 01 de 01 de março de 1994**. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm>. Acesso em: 6 ago. 2010.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 10 de 04 de março de 1996**. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº. 01, de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm>. Acesso em: 6 ago. 2010.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 17 de 22 de Novembro de 1997**. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº. 01, de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm>. Acesso em: 6 ago. 2010.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 27 de 21 de março de 2000**. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm>. Acesso em: 6 ago. 2010.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 37 de 12 de Junho de 2002**. Altera os artigos 100 e 156 da Constituição e acrescenta os artigos 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm>. Acesso em: 6 ago. 2010.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 42 de 19 de Dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 3 fev. 2011.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 56 de 20 de Dezembro de 2007**. Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm>. Acesso em: 6 ago. 2010

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 68 de 21 de Dezembro de 2011**. Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc68.htm>. Acesso em: 23 dez. 2011

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 04 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 dez. 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nº 8080, de 19 de setembro de 1990 e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23 dez. 2011.

BRASIL. **Lei nº. 8.212 de 24 de Julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 3 fev. 2011.

BRASIL. **Lei nº. 9.311, de 24 de Outubro de 1996**. Institui a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9311.htm>. Acesso em: 3 fev. 2011.

BRASIL. **Lei nº. 12.435, de 06 de Julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal** – Volume 1, n. 1 (2003) – Brasília. Secretaria de Orçamento Federal – SOF.

CÂMARA aprova texto-base da PEC que prorroga DRU até 2015. **Brasil Atual**. 2011. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/temas/politica/2011/11/camara-aprova-texto-base-da-pec-que-prorroga-dru-ate-2015>>. Acesso em: 9 nov. 2011.

CARVALHO, C. E. Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)**. São Paulo, Boitempo, 2007.

CEOLIN, A, RAPOSO, F. Governo promete liberar R\$ 2 bi para Congresso votar projeto. **Último Segundo**. 2011. Disponível em:

<<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/governo-promete-liberar-r-2-bi-para-congresso-votar-projeto/n1597324339279.html>>. Acesso em: 26 out. 2011.

CFESS. **CFESS Manifesta**. Conferência Mundial de Seguridade Social. Brasília, 1º de Dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2010.12.01-CFESSMANIFESTA_SEGURIDADE_SITE.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2011.

CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**, n. 5, p. 7-28, 2001.

COSTA, L. C. **Os impasses do estado capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. Ponta Grossa: UEPG, 2006.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na realidade brasileira**: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2006.

DAVI, J.; SERPA, M. A.; SILVA, S. S. S.; MEDEIROS JÚNIOR, G.; SANTOS, M. A. N. A seguridade social em tempos de crise do capital: desmonte de seu orçamento. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 16, p. 59-87, jan./jun. 2010.

DELGADO, G. C. Desafios à previdência social no século XXI. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Coord.). **20 anos da Constituição Cidadã**: avaliação e desafios da seguridade social. Brasília: ANFIP, 2008. p. 255-166.

DESVINCULAÇÃO de receitas passa em comissão. **Valor Econômico**. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/1012742/desvinculacao-de-receitas-passa-em-comissao>>. Acesso em: 21/09/2011.

DRU é aprovada. **Correio Brasiliense**. 2011. Disponível em: <<https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/12/21/dru-e-aprovada>>. Acesso em: 21 dez. 2011.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Escala, 2006.

FERREIRA, A. M. A. **Financiamento e orçamento da Seguridade Social**. Crise orçamentária da Previdência Social? Causas de desequilíbrio orçamentário e orientações do TCU para ajuste orçamentário. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2007 (Currículo Permanente. Caderno de Direito Previdenciário: módulo 3). Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_ANA_MARIA_COMPLETO.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2011.

FERREIRA, M. R. J. **Estado brasileiro**: transformações sob a égide da financeirização. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <http://www.sapientia.pucsp.br//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5570>. Acesso em: 22 fev. 2011.

FIORI, J. L. O Cosmopolitismo de cócoras. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 22, n. 77, p. 11-27, dez. 2001.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOLDMAN, M. L. S. **Estudo da realidade brasileira**. São Paulo: Papervivros, 1980.

GOVERNO consegue aprovar DRU e pode gastar R\$ 62 bi em 2012. **Isto é**. 2011. Disponível em:

<http://www.istoe.com.br/reportagens/183770_GOVERNO+CONSEGUE+APROVAR+DRU+E+PODE+GASTAR+R+62+BI+EM+2012>. Acesso em: 20 Dez 2011.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1996. (Parte II).

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. T. (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais:**

acompanhamento e análise nº 19. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2011.

JACCOUD, L. Entre a pobreza e a cidadania: a política pública de Assistência Social no pós-1988. In: VAZ, F. T., MUSSE, J. S., SANTOS, R. F. (Coords.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 166-255.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LAURELL, A. C. (Org.). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MARQUES, R. M.; MENDES, Á. O sistema único de saúde e o processo de democratização da sociedade brasileira. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Coord.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 221-232.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MODENA, A. I. O orçamento público e a flexibilização orçamentária através da Desvinculação das Receitas da União (DRU). In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3157.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2011.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca básica do serviço social; v. 5)

MOTTA, A. E. **Cultura da crise e seguridade social**. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social; v. 1)

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

POCHMANN, M. **Déficit público nominal zero e custos sociais**. Campinas, 2005. Disponível em:

<http://www.unicamp.br/unicamp/sites/unicamp.br/files/paginas_estaticas/divulgacao/images/artigopochmann050707.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2010.

PINTO, E. G. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? **Revista De Jure: Revista jurídica do Ministério Público de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 11, 2008.

PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M. Rompendo com as amarras no financiamento das políticas públicas de saúde. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Coord.) **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 233-240.

RIZZOTTO, M. L. F. **O banco mundial e as políticas de saúde no Brasil nos anos 90: um projeto de desmonte do SUS, 2000**. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Universidade Estadual de Campinas/Faculdade de Ciências Médicas, Campinas.

SADER, D. **A contra-reforma do Estado e o financiamento da seguridade social: 1995 a 2002**. 2006. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 104, São Paulo, out./dez. 2010a.

SALVADOR, E. Crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. T. (Org.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010b.

SALVADOR, E. **Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil?** Observatório da Cidadania, 2007. Disponível em: <<http://www.ibase.br/userimages/quem.pdf>> Acesso em: 14 jul. 2009.

SILVA, A. A. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**. São Paulo: Cortez, 2007.

SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

TAVARES, G. C. **O financiamento da política de assistência social no Paraná**. 2004. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina.

TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república / Tribunal de Contas da União**. (2007) – Brasília: TCU, 2007.

TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república** / Tribunal de Contas da União. (2008) – Brasília: TCU, 2008.

TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república** / Tribunal de Contas da União. (2009) – Brasília: TCU, 2009.

TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república** / Tribunal de Contas da União. (2010) – Brasília: TCU, 2010.

VAZ, F. T. O ajuste como prioridade, a seguridade social como instrumento. In: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. (Coord.). **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafios da seguridade social**. Brasília: ANFIP, 2008. p. 159-168.

VIEIRA, E. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados. 1992. (Coleção polêmicas de nosso tempo; v. 49)

ANEXOS

ANEXO A

EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 1, DE 1994

Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A Mesa do Congresso Nacional, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, combinado com o art. 3.º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, promulga a seguinte emenda constitucional:

Art. 1.º Ficam incluídos os arts. 71, 72 e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

Parágrafo único. Ao Fundo criado por este artigo não se aplica, no exercício financeiro de 1994, o disposto na parte final do inciso II do § 9.º do art. 165 da Constituição.

Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência:

I - o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória n.º 419 e pelas Leis n.ºs 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1.º do art. 22 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei n.º 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza;

VI - outras receitas previstas em lei específica.

§ 1.º As alíquotas e a base de cálculo previstas nos incisos III e V aplicar-se-ão a partir do primeiro dia do mês seguinte aos noventa dias posteriores à promulgação desta Emenda.

§ 2.º As parcelas de que tratam os incisos I, II, III e V serão previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 158, II, 159, 212 e 239 da Constituição.

§ 3.º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos arts. 153, § 5.º, 157, II, 158, II, 212 e 239 da Constituição.

§ 4.º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos recursos previstos no art. 159 da Constituição.

§ 5.º A parcela dos recursos provenientes do imposto sobre propriedade territorial rural e do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, destinada ao Fundo Social de Emergência, nos termos do inciso II deste artigo, não poderá exceder:

I - no caso do imposto sobre propriedade territorial rural, a oitenta e seis inteiros e dois décimos por cento do total do produto da sua arrecadação;

II - no caso do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, a cinco inteiros e seis décimos por cento do total do produto da sua arrecadação.

Art. 73. Na regulação do Fundo Social de Emergência não poderá ser utilizado o instrumento previsto no inciso V do art. 59 da Constituição.

Art. 2.º Fica revogado o § 4.º do art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 3, de 1993.
Art. 3.º Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação.
Brasília, 1.º de março de 1994.

ANEXO B
EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 10, DE 04 DE MARÇO DE 1996

Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda
Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 71 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 71. Fica instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim no período de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social.

§ 1º Ao Fundo criado por este artigo não se aplica o disposto na parte final do inciso II do § 9º do art. 165 da Constituição.

§ 2º O Fundo criado por este artigo passa a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal a partir do início do exercício financeiro de 1996.

§ 3º O Poder Executivo publicará demonstrativo da execução orçamentária, de periodicidade bimestral, no qual se discriminarão as fontes e usos do Fundo criado por este artigo.

Art. 2º O art. 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência:

I -

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994, e pelas Leis nºs 8.849 e 8.848, ambas de 28 de janeiro de 1994, e modificações posteriores;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim no período de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, passa a ser de trinta por cento, sujeita a alteração por lei ordinária, mantidas as demais normas da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, já instituídos ou a serem criados, excetuado o previsto nos incisos I, II e III, observado o disposto nos §§ 3º e 4º;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim no período de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento, sujeita a alteração por lei ordinária, sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza; e

VI -

§ 1º

§ 2º As parcelas de que tratam os incisos I, II, III e V serão previamente deduzidas da base de cálculo de qualquer vinculação ou participação constitucional ou legal, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 159, 212 e 239 da Constituição.

§ 3º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos arts. 153, § 5º, 157, II, 212 e 239 da Constituição.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos recursos previstos nos arts. 158, II, e 159 da Constituição.

§ 5º A parcela dos recursos provenientes do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza, destinada ao Fundo Social de Emergência, nos termos do inciso II deste artigo, não poderá exceder a cinco inteiros e seis décimos por cento do total do produto da sua arrecadação.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 04 de março de 1996

ANEXO C

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 17, DE 22 DE NOVEMBRO DE 1997

Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.

As mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do par. 3. do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao Texto Constitucional:

Art. 1º O caput do art. 71 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 71. É instituído, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, bem assim nos períodos de 01/01/1996 a 30/06/1997 e 01/07/1997 a 31/12/1999, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, incluindo a complementação de recursos de que trata o § 3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social."

Art. 2º O inciso V do art. 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação

"V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 a 1995, bem assim nos períodos de 1º de janeiro de 1996 a 30 de junho de 1997 e de 1º de julho de 1997 a 31 de dezembro de 1999, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento, sujeita a alteração por lei ordinária posterior, sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza."

Art. 3º A União repassará aos Municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza, tal como considerado na constituição dos fundos de que trata o art. 159, I, da Constituição, excluída a parcela referida no art. 72, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, os seguintes percentuais:

I - um inteiro e cinquenta e seis centésimos por cento, no período de 01/07/1997 a 31/12/1997;

II - um inteiro e oitocentos e setenta e cinco milésimos por cento, no período de 01/01/1998 a 31/12/1998;

III - dois inteiros e cinco décimos por cento, no período de 01/01/1999 a 31/12/1999.

Parágrafo único. O repasse dos recursos de que trata este artigo obedecerá a mesma periodicidade e aos mesmos critérios de repartição e normas adotadas no Fundo de Participação dos Municípios, observado o disposto no art. 160 da Constituição.

Art. 4º Os efeitos do disposto nos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a redação dada pelos arts. 1º e 2º desta emenda, são retroativos a 01/07/1997.

Parágrafo único. As parcelas de recursos destinados ao Fundo de Estabilização Fiscal e entregues na forma do art. 159, I, da Constituição, no período compreendido entre 01/07/1997 e a data de promulgação desta emenda, serão deduzidas das cotas subseqüentes, limitada a dedução a um décimo do valor total entregue em cada mês.

Art. 5º Observado o disposto no artigo anterior, a União aplicará as disposições do art. 3º desta emenda retroativamente a 01/07/1997.

Art. 6º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de novembro de 1997.

ANEXO D

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 27, DE 21 DE MARÇO DE 2000

Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É incluído o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

"Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais." (AC)

"§ 1º O disposto no **caput** deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, "a" e "b", e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a que se refere o art. 159, I, "c", da Constituição." (AC)

"§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o **caput** deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5º, da Constituição." (AC)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 21 de março de 2000.

ANEXO E

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 42, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2003

Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

As **MESAS** da **CÂMARA DOS DEPUTADOS** e do **SENADO FEDERAL**, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os artigos da Constituição a seguir enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37

.....

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

..... (NR)

"Art. 52.

.....

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

....." (NR)

"Art. 146.

.....

III -

.....

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - será opcional para o contribuinte;

II - poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;

III - o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;

IV - a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes." (NR)

"Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo."

"Art. 149.

.....

§ 2º

.....

II - incidirão também sobre a importação de produtos estrangeiros ou serviços;

....." (NR)

"Art. 150.

.....

III -

.....

c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b;

.....

§ 1º A vedação do inciso III, *b*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, *c*, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

....." (NR)

"Art. 153.

§ 3º

IV - terá reduzido seu impacto sobre a aquisição de bens de capital pelo contribuinte do imposto, na forma da lei.

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*:

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel;

III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

....."(NR)

"Art. 155.

§ 2º

X -

a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores;

d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita;

§ 6º O imposto previsto no inciso III:

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal;

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização." (NR)

"Art. 158.

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

....." (NR)

"Art. 159.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, vinte e cinco por cento para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que refere o inciso II, c, do referido parágrafo.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso." (NR)

"Art. 167.

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

....." (NR)

"Art. 170.

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

....." (NR)

"Art. 195.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

§ 12. A lei definirá os setores de atividade econômica para os quais as contribuições incidentes na forma dos incisos I, b; e IV do *caput*, serão não-cumulativas.

§ 13. Aplica-se o disposto no § 12 inclusive na hipótese de substituição gradual, total ou parcial, da contribuição incidente na forma do inciso I, a, pela incidente sobre a receita ou o faturamento."(NR)

"Art. 204.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados."(NR)

"Art. 216.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados." (NR)

Art. 2º Os artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a seguir enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2003 a 2007, vinte por cento da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

§ 1º O disposto no *caput* deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, a e b; e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das destinações a que se refere o art. 159, I, c, da Constituição.

....." (NR)

"Art. 82.

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição.

....." (NR)

"Art. 83. Lei federal definirá os produtos e serviços supérfluos a que se referem os arts. 80, II, e 82, § 2º."(NR)

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos: (Vide Decreto nº 7.212, de 2010)

"Art. 90. O prazo previsto no *caput* do art. 84 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica prorrogado até 31 de dezembro de 2007.

§ 1º Fica prorrogada, até a data referida no *caput* deste artigo, a vigência da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, e suas alterações.

§ 2º Até a data referida no *caput* deste artigo, a alíquota da contribuição de que trata o art. 84 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias será de trinta e oito centésimos por cento."

"Art. 91. A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, podendo considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a.

§ 1º Do montante de recursos que cabe a cada Estado, setenta e cinco por cento pertencem ao próprio Estado, e vinte e cinco por cento, aos seus Municípios, distribuídos segundo os critérios a que se refere o art. 158, parágrafo único, da Constituição.

§ 2º A entrega de recursos prevista neste artigo perdurará, conforme definido em lei complementar, até que o imposto a que se refere o art. 155, II, tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens ou serviços.

§ 3º Enquanto não for editada a lei complementar de que trata o *caput*, em substituição ao sistema de entrega de recursos nele previsto, permanecerá vigente o sistema de entrega de recursos previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 26 de dezembro de 2002.

§ 4º Os Estados e o Distrito Federal deverão apresentar à União, nos termos das instruções baixadas pelo Ministério da Fazenda, as informações relativas ao imposto de que trata o art. 155, II, declaradas pelos contribuintes que realizarem operações ou prestações com destino ao exterior."

"Art. 92. São acrescidos dez anos ao prazo fixado no art. 40 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"Art. 93. A vigência do disposto no art. 159, III, e § 4º, iniciará somente após a edição da lei de que trata o referido inciso III."

"Art. 94. Os regimes especiais de tributação para microempresas e empresas de pequeno porte próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cessarão a partir da entrada em vigor do regime previsto no art. 146, III, d, da Constituição."

Art. 4º Os adicionais criados pelos Estados e pelo Distrito Federal até a data da promulgação desta Emenda, naquilo em que estiverem em desacordo com o previsto nesta Emenda, na Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, ou na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, terão vigência, no máximo, até o prazo previsto no art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 5º O Poder Executivo, em até sessenta dias contados da data da promulgação desta Emenda, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei, sob o regime de urgência constitucional, que disciplinará os benefícios fiscais para a capacitação do setor de tecnologia da informação, que vigerão até 2019 nas condições que estiverem em vigor no ato da aprovação desta Emenda.

Art. 6º Fica revogado o inciso II do § 3º do art. 84 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Brasília, em 19 de dezembro de 2003.

ANEXO F**EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 56, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2007**

Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

....." (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, em 20 de dezembro de 2007.

ANEXO G

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 68, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2011

Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

§ 1º O disposto no *caput* não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma do § 5º do art. 153, do inciso I do art. 157, dos incisos I e II do art. 158 e das alíneas a, b e d do inciso I e do inciso II do art. 159 da Constituição Federal, nem a base de cálculo das destinações a que se refere a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição Federal.

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput* a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no *caput* será nulo."(NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 21 de dezembro de 2011