



COMBATE À POBREZA E FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL:

notas preliminares para suscitar o debate

Ana Paula Ornellas Mauriel¹

RESUMO

O presente texto visa discutir as tendências de financiamento das políticas sociais no Brasil no governo Lula, com objetivo de demonstrar que a centralidade no combate à pobreza conduziu a uma mudança de prioridades na alocação dos recursos da Seguridade Social brasileira. Parte-se da hipótese de que a ampliação do número de atendimentos dos programas de combate à pobreza não significa necessariamente mais investimentos na área social, pois o perfil das políticas sociais centradas no alívio da pobreza contribuiu para um redirecionamento do gasto social para o setor privado (lucrativo e não lucrativo), mas sob novas formas de organização e gerenciamento do gasto público.

Palavras-chave: financiamento, gasto social, combate à pobreza, seguridade social, política social

ABSTRACT

This paper aims to discuss the trends in financing social policies in Brazil under Lula, in order to demonstrate that the centrality of the fight against poverty has led to a change of priorities in resource allocation of the Brazilian Social Security. It starts with the assumption that a larger number of emergency programs to combat poverty does not necessarily mean more investments in the social area, because the profile of social policies focused on poverty alleviation has contributed to a redirection of social expenditures to the private sector (profit and nonprofit), but in new forms of organization and management of public spending.

Keywords: finance, social spending, poverty alleviation, social security, social policy

¹ Doutora. Universidade Federal Fluminense (UFF). apmaurriel@gmail.com



I) INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem o intuito de discutir as principais tendências de financiamento das políticas sociais no Brasil no governo Lula, com objetivo de demonstrar que a centralidade no combate à pobreza conduziu a uma mudança de prioridades na alocação dos recursos da Seguridade Social brasileira, particularmente em relação à Política de Assistência Social, considerando a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O fio condutor da argumentação está na refuncionalização do papel do Estado, que passa não só pela priorização da estabilização econômica por meio da desvinculação de receitas próprias da Seguridade Social para a formação de superávits primários para honrar os juros das dívidas públicas (interna e externa) junto aos organismos econômicos multilaterais, mas também pelo incentivo às parcerias com setor privado empresarial ou filantrópico, criando diversificadas combinações que têm como principal objetivo esconder a socialização dos custos da precarização das condições de vida e de trabalho entre segmentos da própria classe trabalhadora empobrecida.

O presente texto é um desdobramento de reflexões suscitadas em projeto de pesquisa sobre o perfil das ações de combate à pobreza no estado do Rio de Janeiro, ainda em fase de finalização, cujas observações durante a coleta de dados e algumas análises preliminares demonstraram necessidade de maior detalhamento e mapeamento das fontes que financiam as ações de combate à pobreza no país, que se apresentam diversificadas e distribuídas nas pastas de diferentes ministérios.

II) PRINCIPAIS TENDÊNCIAS HISTÓRICAS DO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS E AS INOVAÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL

Há que se lembrar, antes de apresentarmos o debate contemporâneo, que as tendências históricas do padrão de financiamento das políticas sociais brasileiras possuem algumas características peculiares que merecem destaque. A política social brasileira nunca se constitui em objetivo em si mesmo, mas em instrumento visando desempenhar um duplo objetivo: atenuar os conflitos sociais e consolidar as estruturas de poder existentes na sociedade. Por isso, sempre esteve desvinculada da política econômica e dos projetos de desenvolvimento (quando houve), jamais ocorrendo integração entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Pode-se dizer



assim que a política econômica nunca este a serviço da política social — ao contrário, sempre procurou submeter a política social a seus objetivos (MAURIEL, 2000).

Outro ponto essencial diz respeito à participação do Tesouro, com base em recursos fiscais, no financiamento da política social, que sempre foi não apenas baixa como pró-cíclica — ou seja, aumenta nas fases de crescimento econômico, quando é menos necessária, e reduz-se nas fases recessivas, quando é mais necessária.

Ademais, no caso específico do sistema previdenciário brasileiro, até a promulgação da Constituição de 1988, o fundo específico que financiava as ações públicas no campo dos direitos previdenciários, da assistência à saúde e da assistência social, era o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), formado basicamente pelas contribuições de empregados e empregadores sobre folha de salários. Por essa razão, as receitas previdenciárias são tão suscetíveis às oscilações econômicas, pois em geral, no capitalismo, sempre que enfrentam dificuldades nos seus negócios, os empresários “se justam” demitindo os trabalhadores, o que leva, nas crises, à queda da receita, sem que haja uma compensação para a perda de receita com maiores aportes de recursos do Tesouro.

Behring (2008), observando as tendências de alocação do fundo público brasileiro, demonstra que a carga tributária incide majoritariamente sobre os trabalhadores, seja como tributação da renda na fonte, ou quando são remetidos ao consumo (impostos indiretos)². A autora constata que 72% dos impostos e contribuições incidem sobre os trabalhadores, pois 63% da carga tributária recai sobre o consumo, 29% incide sobre a renda e apenas 4% sobre o patrimônio (BEHRING, 2008: 50). Assim, o caráter residual do gasto social financiado com recursos fiscais (ou seja, o Estado gasta uma parte relativamente pequena do que arrecada com impostos com a área social), torna o gasto social uma fração pequena no conjunto do dispêndio público. Logo, não desempenha papel redistributivo, ao contrário acirra a desigualdade³.

² Os impostos diretos são os que incidem sobre a renda ou o patrimônio, e os impostos indiretos são aqueles que recaem sobre as transações com mercadorias e serviços. No que se refere aos recursos fiscais, observa-se que há uma baixa carga fiscal sobre o patrimônio e a propriedade da terra, alto grau de sonegação fiscal, injustiças do imposto de renda, predomínio dos impostos indiretos (REIS et alii, 2010).

³ O caráter regressivo se encontra na predominância dos impostos indiretos, que retiram dos trabalhadores mais pobres maior percentagem de recursos do que dos ricos, já que os artigos de alimentação e vestuário absorvem a quase totalidade dos salários e apenas pequenas partes dos rendimentos das classes mais abastadas (REIS et alii, 2010: 18).



No que tange aos recursos de contribuições e fundos sociais⁴, estes são definidos, em geral, como uma relação direta entre salário (ou folha salarial) e contribuição, com peso maior para os trabalhadores de renda mais baixa. Ademais, os fundos formados por empresas são operados, em geral, como se fossem impostos indiretos, sendo repassados aos preços dos produtos, pagos pelos consumidores (ANDRADE, 1999). Ou seja, também não possuem potencial redistributivo.

A tentativa de romper com essas tendências é considerada uma das principais conquistas da Constituição de 1988, presente no capítulo sobre a Seguridade Social⁵, cuja principal materialização expressou-se na obrigatoriedade de elaboração do orçamento da seguridade social, integrando a lei orçamentária anual, mas independente do orçamento fiscal da União, “abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, de administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (Constituição Federal, Art. 165, § 5º, inciso III). Finalmente, na questão do financiamento, a Constituição ampliou-lhe as bases tal como aparece estabelecido em seu Artigo 195⁶.

Os benefícios estabelecidos pela Constituição de 1988 em hipótese alguma podem ser considerados como exagerados, pois o mecanismo de financiamento adotado previa uma parcela de recursos próprios da seguridade — entre os quais as contribuições dos trabalhadores e dos empregadores, incidentes essas últimas sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro — e uma parcela composta por “recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, ou seja, uma complementação de natureza fiscal⁷.

Pois bem, vários autores têm demonstrado que, se olharmos para os dados da execução financeira do Tesouro Nacional, podemos perceber que a figura do orçamento

⁴ Fundos de tipo patrimonial dos trabalhadores – FGTS - ou constituídos com contribuição de empresas – FINSOCIAL, salário educação, etc.

⁵ A começar pelo próprio conceito de seguridade social, cujo significado preciso é proteção social, concebida, por um lado, como um instrumento necessário ao processo de reprodução da força de trabalho (e portanto das condições de reprodução do próprio capital) e, por outro, como porta de acesso à cidadania.

⁶ “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 – dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; “II – dos trabalhadores; “III – sobre a receita de concursos de prognósticos”.

⁷ Apenas para lembrar, na regulamentação do artigo 195, foi criada a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CLL) e a Contribuição para a Previdência Social (Cofins), esta última sobre a base faturamento. E, posteriormente, foi criada a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), com destinação exclusiva para a área de saúde.



da seguridade social tornou-se meramente retórica (WERNECK VIANNA, 2001), tendo sido destituído de qualquer função política ou financeira, pois os compromissos estabelecidos na Constituição de 1988 não vem sendo cumpridos nem no que se refere ao repasse de recursos próprios da Seguridade Social (BEHRING, 2008; GENTIL, 2006), nem no que tange à complementação fiscal.

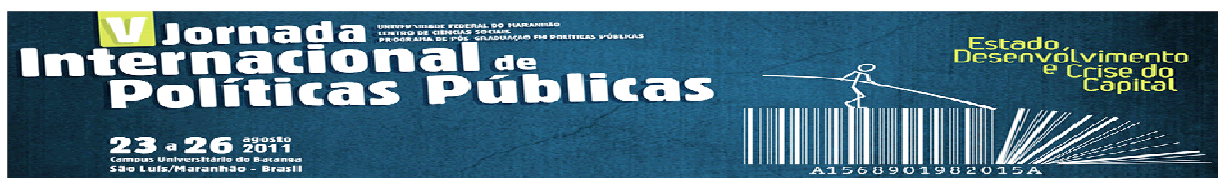
III) CONTRAPONTO SOBRE GASTO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS NOS ANOS 1990 E 2000

Desde o início do governo Collor, em estreita ligação com os debates sobre orçamento público conduzidos e publicados pelos organismos internacionais, o combate ao déficit público ganhou destaque na agenda governamental brasileira. Isso foi o pontapé inicial para dar início ao adensamento da preocupação com os gastos públicos, em particular os gastos sociais. O debate sobre financiamento e orçamento das políticas sociais ganhou fôlego renovado a partir dos debates sobre a reforma da previdência na segunda metade dos anos 1990 e seguiu ganhando adeptos nos anos 2000.

Os críticos das propostas governamentais se esforçaram para desmontar que o principal argumento alardeado pelos advogados do neoliberalismo, e que servia de justificativa para tal empreitada – o déficit da previdência – era não só uma falácia, como também feria os princípios constitucionais no que se refere ao financiamento da proteção social.

Estudos da ANFIP (2002), mostram que no orçamento da previdência social, apenas as contribuições sobre folha de salários (de empregados e empregadores) vem aparecendo como recursos próprios; as demais contribuições (CLL e Cofins) são apenas parcialmente repassadas, na rubrica transferências da União. Tais estudos demonstram que ocorre uma apropriação indébita, pelo Tesouro, de recursos que são constitucionalmente (CLL e Cofins) ou legalmente (como era o caso da CPMF) da seguridade, para repassá-los posteriormente não como recursos próprios da seguridade, mas como transferências do Tesouro (contrapartidas fiscais). E o que é pior, repassá-los apenas parcialmente e ainda afirmando um suposto 'déficit' da previdência.

Tais feitos vem sendo realizados “dentro da Lei”, com a criação de um mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas que passou a vigorar em 1994, no âmbito do Plano Real, permitindo que os sucessivos governos desde então fizessem uso de 20% do



total de impostos e contribuições federais de acordo com suas conveniências políticas (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007)⁸.

Para Behring (2008), um dos grandes vilões do Orçamento da Seguridade e do gasto social em geral tem sido o superávit primário, instituído após o acordo com o FMI em 1999⁹. A crise de 1998/99 serviu de motivo para um acirramento no ajuste fiscal que seguiu como prioridade na década seguinte. A Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰, reeditada em 2000, serviu para acirrar a disciplina fiscal, matida pelo governo Lula. Com a restrição fiscal agravada, a meta de superávit primário chegou a 4,25% do PIB em 2003, mentendo-se nesse patamar até 2006.

Vale ressaltar que, com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual deveria agora incluir as metas de superávit primário para os anos seguintes, “o controle do endividamento passou a exigir que uma parcela da receita seja reservada, desde o início do processo orçamentário, para o pagamento do serviço da dívida” (REIS et alli, 2010: 29). Isso fez com que as oscilações da conjuntura econômica se refletissem de forma mais direta na elaboração e execução do orçamento.

Para Granemann e Silva (2008), os desvios (legais e ilícitos) do orçamento da Seguridade são para favorecer uma política econômica facilitadora do capital portador de juros, mobilizando grandes montantes de recursos produzidos pelo trabalho para impulsionar a acumulação predominantemente financeira. Naqueles setores em que os recursos ainda não são transferidos, pela privatização do fundo público, para o capital, estes passam a ser operados como serviços mercantis.

Como demonstram Druck e Filgueiras (2007), de 1999 a julho de 2006 mais de um trilhão de reais foram direcionados para o serviço da dívida pública, pagando R\$468,5 bilhões com os superávits primários (o que corresponde a cerca de 8% do PIB). A dívida pública, contudo, foi acrescida em mais R\$817 bilhões entre 1995 e julho de 2006 (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007: 28).

⁸ Esse mecanismo era chamado, inicialmente, de Fundo Social de Emergência (1994), mais tarde batizado como Fundo de Estabilização Fiscal (1997) e hoje é nomeado Desvinculação de Receitas da União (DRU) (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007: 29).

⁹ É formado pelos recursos desvinculados para dar garantias ao capital financeiro internacional da capacidade de pagamento das dívidas e manter o “Risco Brasil” sob controle.

¹⁰ Lei complementar nº 101, de 2000. “a Lei de Responsabilidade Fiscal” criou também um dispositivo que determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve incluir não apenas as metas do resultado primário do Governo Central para o Orçamento Geral da União (OGU), mas para o segundo e o terceiro anos seguintes.



IV) COMBATE À POBREZA E REDIRECIONAMENTO DO GASTO SOCIAL

Tais processos vêm condicionando diretamente os gastos sociais. Behring (2008: 52) sinaliza que, só em 2004, 85% do superávit primário foi obtido por meio de aportes da Seguridade Social, o que corresponde a R\$42,5 bilhões. Se observarmos a percentagem de gastos sociais por área sobre o total do orçamento, no período de 1996 a 2006, percebe-se a discrepância de valores em relação aos superávits primários: nas áreas de habitação, urbanismo, saneamento e cultura juntas somam menos que 0,5% do orçamento total; a Assistência Social não ultrapassou 1% do orçamento da União até 2003, apresentando um aumento para 1,53% em 2004, chegando a 1,83% em 2006, em função do Programa Bolsa Família (REIS et alli, 2010:30).

Chico de Oliveira (2009) salienta que a “vampirização” dos orçamentos públicos é contrabalançada com a transformação dos direitos em carências, a serem supridas por iniciativas focalizadas e de baixo custo. A mesma correlação entre ajuste fiscal, gasto social e política social focalizada tem sido enfatizada por diversos autores e parece marcar presença no atual governo Dilma que, mesmo após anunciar cortes no orçamento de várias pastas ministeriais, aumenta o valor do benefício do Programa Bolsa Família¹¹. Com os novos valores – de R\$32,00 a R\$ 242,00 – o aumento significaria um acréscimo de R\$2,1 bilhões sobre o total gasto em 2010, R\$13,4 bilhões¹².

Granemann e Silva (2008), a partir de estudos sobre documentos oficiais do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial que tratam do orçamento público e ajuste fiscal, demonstram que a eficiência na administração do gasto público e a focalização das políticas sociais são princípios definidos pelos organismos internacionais como peças centrais para uma suposta retomada do desenvolvimento nos países periféricos.

Sob esse ponto de vista, a política social do governo Lula segue a lógica da contenção e desnoração dos gastos sociais, tendo o alívio direto da pobreza focalizado como estratégia central. Desse modo, liberam-se recursos financeiros para serem direcionados para o capital financeiro e os rentistas, configurando uma “brutal

¹¹ O reajuste de 19,4% do benefício não é linear e representa um ganho real de 8,7% sobre a inflação medida em setembro de 2009, data do último reajuste.

¹² Jornal O Globo, 2 de março de 2011, p.4.



transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital” (DRUCK e FILGUEIRAS, 2007: 29).

Desresponsabilização e desoneração do Estado implicam baixa prioridade das políticas sociais em geral e dos programas universais em particular. Com isso, conforma-se um quadro de pura esquizofrenia: de um lado anuncia-se o combate à pobreza através da mobilização da sociedade civil; de outro, implementam-se políticas públicas (tanto econômicas como sociais), que são criadoras contínuas de pobreza e desigualdade.

O quadro institucional da política social que se apresenta no Brasil, no final da primeira década dos anos 2000, demonstra uma estranha aproximação entre combate à pobreza e um hipervalorização da política de assistência social. Tal fenômeno se deve, em grande medida, à tardia institucionalização da política de Assistência¹³ acontecer num ambiente onde o tratamento da questão social centrado no combate à pobreza focalizada só fez aprofundar o processo de desconstrução simbólica e ideológica da Seguridade enquanto base para pensar e construir as políticas sociais (MAURIEL, 2010).

Cabe, contudo, esclarecer que a Assistência Social e combate à pobreza no Brasil não devem ser confundidos como um conjunto único de ações. As diferenciações institucionais e conceituais devem ser sinalizadas no sentido de garantir o caráter contraditório da política social, evitando análises maniqueístas que advogam por um único ângulo, positivo ou negativo, processos complexos que congregam múltiplas clivagens presentes tanto na Política Nacional de Assistência, como nas ações de combate à pobreza.

V) CONCLUSÕES

O conjunto das argumentações buscou mostrar um movimento de reconcentração das decisões sobre a elaboração dos programas sociais no governo federal, com priorização dos investimentos nas ações de transferência de renda para redução da pobreza absoluta e da fome, o que vem contribuindo para inibir as iniciativas locais ou municipais de criação de programas e a institucionalização do SUAS conforme previsto na

¹³ Após dez anos de aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, entre 7 e 10 de dezembro de 2003, ocorreu a IV Conferência Nacional de Assistência Social, em caráter extraordinário, que finalmente indicou a construção do Sistema Único de Assistência Social. Só em outubro de 2004, o Conselho nacional de Assistência Social aprovou a Política Nacional de Assistência atualmente em vigor.



Política Nacional de Assistência Social, que deve ter como um dos princípios organizativos as particularidades territoriais.

Outra tendência demonstrada foi que a ampliação do número de atendimentos dos programas de combate à pobreza não significa necessariamente mais investimentos na área social, demonstrando que o perfil das políticas sociais contemporâneas centradas no alívio da pobreza contribuem para um redirecionamento do gasto social para o setor privado (lucrativo e não lucrativo), reiterando a tendência histórica regressiva da base de financiamento das políticas sociais brasileiras, mas sob novas formas de organização e gerenciamento do gasto público.

VI) REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Eli Gurgel. **(Des)equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945/1997 (componentes econômicos demográfico e institucional)**. Tese de Doutorado, Instituto de Demografia/UFMG, 1999.

ANFIP. Balanço da Reforma da Previdência. In: **Ser Social**, n.11. Brasília: UNB, 2002.

BEHRING, E. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: In BOSCHETTI, I. et al. (org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

Constituição da República Federativa do Brasil. Várias edições, 1988.

DRUCK, Graça, FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. In: **Katalysis**, Florianópolis, v.10, n.1, p.24-34, jan./jun. 2007.

GENTIL, Denise Lobato. **A falsa crise da Seguridade Social: uma análise financeira do período 1990-2005**. Tese de Doutorado, IE/UFRJ, 2006.

GRANEMANN, Sarah & SILVA, Giselle de Souza da. Seguridade Social na concepção dos organismos multilaterais e do IPEA. In: 19ª CONFERÊNCIA MUNDIAL DE SERVIÇO SOCIAL, Salvador/BA, agosto de 2008. **Anais O desafio de concretizar direitos numa sociedade globalizada e desigual**. Salvador: CFESS/Brasília, FIT, CRESS 5ª Região, 2008.

JORNAL O GLOBO, Edição de 2 de março de 2011, p.4.

MAURIEL, A.P.O. **A Seguridade Social Pública é Possível – notas sobre o financiamento da Seguridade Social brasileira**. Trabalho apresentado no II Encontro Nacional de Seguridade e Serviço Social, Porto Alegre, outubro de 2000.

_____. **Sonho e realidade na política social do governo FHC – um estudo sobre a Comunidade Solidária**. Dissertação de Mestrado, ESS/UFRJ, novembro/2000 a.

_____. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: **Katalysis**, v.13, n.2, p.173-180, Florianópolis: UFSC, jul./dez.2010.



REIS et alli. Ajuste fiscal e gastos sociais no Brasil: a estabilidade em detrimento da equidade a partir das influências do FMI e Banco mundial. In: GUIMARÃES, G.T.D. e EIDELWEIN, K. **As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais**. Porto Alegre: Edipucrs, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. Sequelas de um velho malfeitor. In: **Jornal de Resenhas** n. 7. São Paulo: Discurso Editorial/PUC-SP, novembro de 2009.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia Teixeira. O silencioso desmonte da seguridade social. In: BRAVO, M^a I. S. e PEREIRA, P.A.P. (orgs.) **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.