

## A INTERFACE ENTRE A CRISE FINANCEIRA MUNDIAL E A CRISE DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

Marluce Aparecida Souza e Silva<sup>1</sup>

### RESUMO

A crise financeira mundial é apresentada como condição estranguladora do financiamento das políticas sociais, contudo é estratégia organizadora do próprio capital e momento em que interesses privados fortalecem-se através do Estado. Tal afirmação resulta de pesquisa sobre a base de financiamento da Seguridade Social brasileira durante o período de 2002 a 2007 onde os Fluxos de Caixa (RGPS e RPPS), apresentados pela ANFIP, revelam retenções de valores nos cofres da União e quando suplementações de recursos são destinadas a outras pastas. O texto conclui sua análise demonstrando a participação dos Fundos de Pensão do Brasil entre os maiores do mundo.

Palavras chaves: Seguridade Social. Crise Financeira. Retenções. Suplementações.

### ABSTRACT

The global financial crisis is presented as the strangling condition of social policies financing, however it is organizing strategy of the capital itself and when private interests become stronger through the State. This statement is result of a research about the basis of Social Security funding in Brazil during the period 2002 to 2007, where Cash Flows (RGPS and RPPS), presented by ANFIP revealed retention of values in Union coffers and when resources supplementations are destined to other State Departments. The text concludes the analysis demonstrating the involvement of Brazilian pension funds among the world's largest ones.

Keywords: Social Security. Financial Crisis. Retentions. Supplementations

## INTRODUÇÃO

A crise financeira mundial é parte do circuito estratégico que organiza as contradições inerentes à forma de produção capitalista, ainda que se tenha a convicção marxista de que o

---

<sup>1</sup> Doutor. Universidade Federal de Mato Grosso. marluce.ass@gmail.com

capital trás em si sua própria destruição. Contudo, as estratégias de recriação e o fortalecimento de sua própria existência enfraquecem tal expectativa.

Em território nacional a crise financeira mundial confirmou a hipótese de que é questionável a gestão dos recursos que formam a base de financiamento da Seguridade Social<sup>2</sup>, tese que por analogia, pode ser extensiva à interpretação das demais políticas sociais, visto que também estão subordinadas à dinâmica do capital.

Durante a última década as retenções e suplementações de valores da Seguridade Social foram estratégias de apropriação de recursos por parte dos governantes para garantir o superávit primário e a formação da reserva financeira, anunciada recentemente pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na verdade recursos fiscais foram desviados e contribuições sociais geridas pelo Estado foram desvinculadas e passaram a atender finalidades atípicas. A acumulação de valores, advindos das referidas retenções e suplementações, veio constituir-se num significativo volume, nominado oficialmente por “reservas financeiras”.

A simples existência de tal reserva fortalece a tese de que há uma má gestão em relação a tais recursos, o que foi demonstrado em pesquisa de doutoramento<sup>3</sup>, onde os Fluxos de Caixa da Seguridade Social relativos ao período de 2002 a 2007 revelaram retenções e suplementações permanentes. Leis permissivas, tais como a CPMF<sup>4</sup> facilitaram atos de

<sup>2</sup> Seguridade Social é o conjunto de ações dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar o direito à saúde, à previdência social e à assistência social. Para a manutenção de seu sistema de proteção, a Carta Magna de 1988 estabeleceu um modelo misto de financiamento, prescrevendo no art. 195 que ela deve ser suportada por toda a sociedade, com recursos provenientes tanto do orçamento fiscal, como das contribuições sociais.

<sup>3</sup> *Nem déficit nem superávit na Seguridade Social: contra-reforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias*, Brasília: Programa de Pós Graduação em Política Social, Curso de Serviço Social, UnB, 2008.

<sup>4</sup> A Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF, que foi instituída em 1993 e passou a vigorar no ano seguinte com o nome de Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF. À época, a alíquota era de 0,25% e durou até dezembro de 1994. Dois anos depois, em 1996, o governo voltou a discutir o assunto, com a intenção de direcionar a arrecadação desse tributo para a área da saúde. Foi então criada de fato a CPMF, que passou a vigorar em 1997, através da Lei n. 9.311, de 24 de outubro de 1996, com alíquota de 0,20%. Em junho de 1999 a CPMF foi prorrogada até 2002, sendo que a alíquota passou a ser de 0,38% com o objetivo de elevar a receita da Previdência Social. Em 2001, a alíquota caiu para 0,30% mas, em março do mesmo ano, voltou a 0,38%. Em 2002 a CPMF foi prorrogada, o que ocorreu novamente em 2004, e na madrugada do dia 13 de dezembro de 2007, o Senado rejeitou a proposta de sua prorrogação; e a Desvinculação dos Recursos da União - DRU, um mecanismo criado pelo governo Fernando Henrique Cardoso para tirar dinheiro que estava “amarrado” - normalmente com gastos sociais - para ser utilizado para outros fins - normalmente aumentar o superávit fiscal para pagar os serviços da dívida pública. A DRU foi criado em 1994 pelo governo FHC com o nome de Fundo Social de Emergência e depois reeditado como Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente, com o nome “técnico” de Desvinculação dos Recursos da União. A DRU permitiu desvincular 20% de todo o orçamento da união para o governo gastar como quiser. A maior concentração de recursos vinculados está no sistema de seguridade social que abrange a saúde, a educação, a assistência e a previdência social. Assim, por meio da DRU, desde 1994, o governo está desviando dinheiro destinado a gastos



desvinculação de valores que deveriam fortalecer as políticas da Seguridade Social. Referidos atos, hoje derrotados e sem efeitos, se confirmaram como medidas funcionais à formação de um montante financeiro que permitiu interpretar a crise mundial no Brasil como marolinha<sup>5</sup>. Galhardo, R. (2008)

Como elemento de análise, consideramos que os benefícios da Seguridade Social são percebidos como valor de troca na relação capital/trabalho, cuja conformação e materialização se manifestam em função de seus antagonismos. Contudo, tais benefícios são, ainda que contraditórios, direitos constitucionais, e seus recursos não deveriam servir a outros fins, senão àqueles aos quais estão vinculados, ou seja, financiamento de políticas sociais e/ou pagamento de benefícios assistenciais.

É o referido antagonismo que dá às políticas sociais a configuração de antimercedorias, isto é, “aquilo que os economistas chamam de salário indireto, composto geralmente de gastos sociais, que vão desde os elementares, como educação e saúde públicas, até os gastos com lazer, diversão, [...]”. É, portanto, o que Oliveira (1998, p.64) chama de antivalor. Restando evidente que as ações sociais apresentam determinantes de interesse de classe.

Os dados resultantes de fontes primárias e secundárias franqueiam o rigor desta análise, visto que publicações e documentos da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – ANFIP e as matérias jornalísticas que tratam do contexto nacional indicam os caminhos pelos quais escoaram os recursos que deveriam estar fortalecendo e ampliando os direitos dos usuários e contribuintes da Seguridade Social.

Observando as peças orçamentárias é inegável o fato de que houve extração de valores pertencentes aos contribuintes. Governantes enfatizaram, por longo período, a idéia de déficit previdenciário como bandeira política para justificar a contra-reforma, ou seja, “reformas orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social vivida pelo país desde o início dos anos 1980”, conforme observa Behring & Boschetti (2007, p.148). Fundamento que ofereceu subsídios para que forças políticas contrárias aos interesses sociais permanecessem alegando a existência do desequilíbrio contábil na previdência social, e

---

sociais para outros fins - principalmente o pagamento da dívida. Em 2006, o governo desviou por 16 bilhões de reais do sistema de seguridade social.

<sup>5</sup> O presidente Luiz Inácio Lula da Silva voltou a minimizar os efeitos da crise americana no Brasil, (...), afirmando: Lá (nos EUA), ela é um tsunami; aqui, se ela chegar, vai chegar uma marolinha que não dá nem para esqui.

defendessem reformas no sentido de restrição de direitos e de superação da vulnerabilidade do sistema.

Pela análise dos orçamentos, percebe-se que pesa sobre as peças contábeis da Seguridade Social elementos maquiados, mas que os próprios fluxos (subseqüentes) vão gradativamente denunciando e revendo procedimentos ditos como equivocados

Dados disponibilizados pela *home page* e boletins da Seguridade Social, somados às informações obtidas na Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – Anfip, no Sindicato dos Auditores da Receita Federal – Unafisco, e na Associação Nacional dos Servidores da Previdência e da Seguridade Social – Anasps denunciam que a Previdência Social tanto dos servidores públicos, como dos trabalhadores do setor privado são espaços institucionais de gestões públicas questionáveis, e que a referida contra-reforma deixou sob suspeição o fundamento e o fim das mudanças instauradas.

O cenário político destas mudanças revela que o estado brasileiro endossa uma frágil gestão pública e aponta a vulnerabilidade da base de financiamento da Seguridade Social. Assim, a utilização dos recursos arrecadados no período em foco, retrata uma conduta de desrespeito ao conceito de Seguridade Social conquistado na Constituição Federal/88 o que conduz, obrigatoriamente, à necessidade de responsabilização civil do Estado pela corrosão financeira do sistema. Entendendo, conforme expressa Anderson (1995, p.9) que o estado neoliberal “nasceu com uma intransigente reação ‘teórica e política’ ao intervencionismo do Estado Social”, que chegou ao Brasil, assim como em outros países, reduzindo e fragmentando as políticas sociais da previdência, saúde e assistência.

Portanto, ideologia extremamente estranguladora do conceito de cidadania está embutida na lógica material da seguridade, ainda que não se negue que, em tempos neoliberais, alguns benefícios previdenciários e assistenciais estejam sendo considerados como distribuidores de mínimos sociais necessários.

Contudo, permanece suspeita a relação do Estado com o Capital, principalmente ao vê-lo apropriar-se indevidamente dos recursos públicos para acumular reservas de mercado, o que mina a expectativa de materialização de uma Seguridade Social mais inclusiva e justa, e inibe a expectativa de um Estado Social Democrático e provedor.

Assim, o problema da previdência pública e, conseqüentemente, da Seguridade Social deve ser analisado também a partir da idéia de crise, pois sua base de arrecadação tem sido

usada para a manutenção da ideologia vigente, e para a dupla sujeição dos trabalhadores/as aos interesses de um estado atrelado ao capital.

## 1 CRISE PREVIDENCIÁRIA: SUPLEMENTAÇÕES E RETENÇÕES

A mundialização da economia é imprescindível para a reprodução da sociedade burguesa e está produzindo efeitos sobre todas as organizações, inclusive sobre o Estado. No Brasil o referido fenômeno e o poderio de nações ricas sobre as pequenas economias acirraram também as crises<sup>6</sup> nas instituições sociais.

Daí a evidência de que o suposto déficit previdenciário, que fragiliza a Seguridade Social seja uma estratégia articulada do capital, que hierarquiza e subordina o Estado aos seus interesses. O que abre às Assistentes Sociais, assim como a outros/as profissionais, espaço para discutir no sistema previdenciário brasileiro, a sua base de financiamento e a repartição de seus recursos, visto que produção e planejamento orçamentário é ação política.

Há que se compreender que a liberalização financeira, que se traduz em uma multiplicação de produtos, entre eles a aposentadoria privada, permanece sedenta pela apropriação, via contra-reforma, dos volumosos recursos da previdência pública. Voracidade que apenas fortalece a idéia de impossibilidade do déficit, visto que também é paradoxal sua existência em concomitância com as permanentes suplementações de recursos previdenciários.

A chamada ´marolinha` financeira no Brasil é real e resulta de um engenhoso plano onde: receitas e despesas da Seguridade Social cresceram significativamente para atender aos preceitos do superávit primário e não a extensão de benefícios.

A subtração ´legal` de recursos, demonstrada em documento<sup>7</sup> elaborado pela assessoria do Senador Paulo Paim está legalmente amparada por lei. Assim é que os saldos acumulados nos períodos de 2002 a 2007 (quadro 01) construíram os valores constituintes do montante

<sup>6</sup> Crises ocorrem com a ruptura das normas, na dificuldade global de viver, na insegurança, no mal-estar que acompanha o dia-a-dia senão do sistema produtivo, mas no sistema de políticas sociais, cf. infere Kujawski (1988, p. 248).

<sup>7</sup> Em 2004 o Senador Paulo Paim defendeu aumento real para o salário mínimo. E para sustentar sua posição e convicção frente a seus opositores, elaborou um documento que demonstrava as constantes transferências de recursos da Seguridade Social para outros Ministérios. O fato não mereceu grande atenção da mídia, mas foi colocado para a sociedade. Cf. cópia em meus arquivos de pesquisa.

denominado “reserva”. Portanto, a política previdenciária, arrecadadora e concentradora, formou riqueza monetária passível ao enfrentamento da crise mundial.

**Receitas, Despesas e Saldos dos Regime Geral da Previdência Social + Regime Próprio da Previdência Social – bilhões –**

ANO	RECEITAS	DESPESAS	SALDO
2002	171,66	156,57	15,09
2003	187,47	182,92	4,55
2004	232,91	215,49	17,42
2005	292,15	260,38	31,77
2006	319,58	302,15	17,43
2007	366,19	339,40	26,79
<b>TOTAL</b>	<b>1.569,96</b>	<b>1.456,91</b>	<b>113,05</b>

Fonte: Autoria própria com informações oferecidas pela ANFIP

Os saldos, ainda que oscilantes, foram positivos, o que aponta a possibilidade de análise na seguinte perspectiva: a positividade do saldo pode ser inócua diante da exigência de distribuição vinculada de recursos da seguridade social, porém é eficiente para garantir os mega-superávits primários, quase sempre superiores a 4% do Produto Interno Bruto – PIB, e à concentração de recursos redefinida como ‘reserva’.

## 2 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E OS FUNDOS DE PENSÕES

É na realização da produção e reprodução do capital que surgem as instituições sociais, como também os banqueiros, os cambistas, os investidores, o capital transnacional e os ganhos relacionados não apenas à exploração do trabalho, mas ao dinheiro em circulação e à poupança dos trabalhadores.

Como fundamento temos Gonçalves (2003, p.21-2) que também analisa a globalização econômica<sup>8</sup>, semelhantemente a um fenômeno que pode ser compreendido como processo que permite que as grandes corporações produzam lucros e apropriações em diversas partes do mundo. É, portanto, força soberana para explicar as relações sociais presentes. E, nesse contexto, há crescente envolvimento social e econômico do governo nas economias modernas,

<sup>8</sup> Globalização econômica pode ser entendida como a ocorrência simultânea de três processos: 1 – aumento extraordinário dos fluxos internacionais de bens, serviços e capital; 2 – o acirramento da concorrência internacional; 3 – a crescente interdependência entre agentes econômicos e sistemas econômicos nacionais.



o que desmistifica as retenções e suplementações com os recursos da Seguridade Social, e que demonstra a relação entre governo gestor de tais recursos e capital.

Pela mesma forma, a Consultoria Watson Wyatt demonstra que os Fundos de Pensão em 2006 obtiveram lucros líquidos exorbitantes, o que fica evidente na informação de que

ao final de 2006, os 300 maiores fundos de pensão do mundo ultrapassaram o patamar de US\$ 10 trilhões em patrimônio líquido - PL. [...]. Desde 2002, o maior fundo de pensão é o japonês Government Pension Investment Fundo of Japan, que encerrou 2006 com PL de US\$ 936 bilhões. [...] Devido principalmente à hegemonia dos EUA, a América do Norte detém a maior parte (48%) destes PL; seguido pela Europa que detém 25%, Japão 15% e outros com 12%, onde estão Coréia, África do Sul, Taiwan, Malásia, Chile, Brasil, México, Kuwait, China, Índia, Tailândia e Botswana. Farias, Juliana In: InfoMoney (2007)

Assim é que a financeirização e a concentração do capital acentuam, também, as desigualdades entre países e povos, pois “à medida que se acumula capital, a situação do trabalhador, qualquer que seja o seu pagamento, alto ou baixo, tem de piorar”, conforme adiantou Marx (1984, p.210).

Certo é que a miséria e a riqueza crescem, e não é exagero afirmar que os governos, utilizando recursos públicos, tornam-se colaboradores da força que desencadeia o desemprego, o sub-emprego, os baixos salários e proventos das pessoas em situação de aposentadoria.

O trabalho, central na forma de organização da sociedade, tanto no provento do trabalhador como de sua família, e no financiamento das políticas públicas, passa a ser percebido, com a mundialização financeira, como subalterno. Ele já não é mais referência para pensar a organização e a sustentação da vida familiar, pois “o grau de predominância do capital sem território, e o seu controle sobre as instituições políticas e o sistema produtivo desvaloriza o trabalho, subordina as relações sociais ao mercado e mercantiliza a vida”, cf declarou Pochmann (1999, p.29)

Incompreensivelmente, a crise que alcança o capital financeiro, assusta sobremaneira as pessoas trabalhadoras, visto que o resultado positivo e negativo tem endereços certos. Resultado negativo é o lado democrático da crise, e o positivo é o lado restritivo ao próprio capital. O que se traduz em outro grande conflito, pois segundo Netto (2006, p. 157) a “crise é constitutiva do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise.”

## CONSIDERAÇÕES FINAIS



O capitalismo, que em suas origens já buscava o lucro construiu uma civilização moderna onde a moeda é o principal elemento de troca: “não mais o ciclo mercadoria-dinheiro-mercadoria, mas sim dinheiro-mercadoria-dinheiro, no qual a segunda quantidade de dinheiro é superior à primeira”, conforme afirma Châtelet et al. (1985, p.12). O lucro obtido nesta relação de produção permanece com o capitalista, proprietários dos meios de produção, que pouco remunera a força de trabalho assalariada e oferecem, em contrapartida, o antivalor.

Certo é que o capital constrói sua própria história. Seus grandes milagres econômicos são reais e, suas crises também. Ambas convenientes a uma parcela privilegiada da população.

Resta esperança, pois apreendemos que “si Marx nos enseñó algo esto era, seguramente, que el mundo de las apariencias nos engaña y que la tarea de la ciência es penetrar detrás de las apariencias e identificar lãs fuerzas que allí se encuentran.” É o que enfatiza Marx apud Harvey (1990, p. 145). Contudo, parece não termos alcançado, ainda, esse momento, pois também no Brasil, os Fundos de Pensão caminham à espreita do que ocorre nos demais países.

E entre os 300 maiores fundos de pensão temos a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil – Previ, na 49ª. posição, com patrimônio líquido - PL de US\$49.580 bilhões ao final de 2006; a Fundação Petrobrás de Seguridade Social – Petros, na 173ª. posição com PL de US\$15.261 bilhões; e a Fundação dos Economistas Federais da Caixa Econômica Federal – Funcef, no posto de número 226, com patrimônio líquido de US\$11.970 bilhões. Farias, Juliana In: InfoMoney (2007)

As oscilações inerentes ao mercado internacional manifestam-se em todo o mundo capitalista, e as repercussões da crise no Brasil estão manifestas, pois “a hipertrofia e complexidade do sistema financeiro constituem, em si mesmas, uma nova fonte de ´fragilidade sistêmica` - idéia que se manifesta nos comportamentos dos operadores financeiros”. Chesnais (1999, p. 256). Contudo o Estado brasileiro atenua os resultados da crise e, conseqüentemente das imperfeições e imoralidades do mercado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Introdução. In: ANDERSON, Perry; CAMILIER, P. (Orgs.) *Um mapa da esquerda na Europa Ocidental*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ANFIP – *Análise da Seguridade Social - 2002 a 2007*. Brasília.



BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. *Política Social: fundamentos e história*, 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CHESNAIS, François. *A mundialização financeira*. São Paulo: Xamã, 1999.

CHÂTELET, François; HUAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Evelyne. *História das Idéias Políticas*. COUTINHO, Carlos Nelson (trad.), Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

FARIAS, Juliana Pall. *Patrimônio dos 300 maiores fundos de pensão do mundo supera US\$ 10 trilhões*. In: InfoMoney. Disponível em: <http://web.infomoney.com.br/templates/news/view.asp?path=/investimentos/&codigo=816283>. Acesso em: 20 de set. 2007.

GALHARDO, Ricardo. *Lula: Crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será 'marolinha'*. O Globo. São Paulo: 04 de out. 2008, Disponível em: [http://oglobo.globo.com/economia/mat/2008/10/04/lula\\_crise\\_tsunami\\_nos\\_eua\\_se\\_chegar\\_ao\\_brasil\\_ser\\_a\\_marolinha\\_-548552017.asp](http://oglobo.globo.com/economia/mat/2008/10/04/lula_crise_tsunami_nos_eua_se_chegar_ao_brasil_ser_a_marolinha_-548552017.asp) Acesso em 23 nov. 2008.

GONÇALVES, Reinaldo. *O Nó econômico*. SADER, Emir (Org.). Rio de Janeiro: Record, 2003.

HARVEY, David. *Los limites del capitalismo y la teoria marxista*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1990. 145.

MARX, Karl . *O Capital*. t.I,v.2, São Paulo: Abril Cultural, 1984.

NETTO, José Paulo, BRAZ, Marcelo. *Economia Política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor*. Petrópolis: Vozes, 1998.

POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.