

## A DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO – DRU E O (DES)FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

Renata Teixeira de Castro Tobaldini<sup>1</sup>  
Vera Tieko Suguihiro<sup>2</sup>

### RESUMO

O tema do presente trabalho é a Desvinculação de Recursos da União e seu rebatimento para 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 (des)financiamento da seguridade social brasileira, colocando em risco a garantia de direitos fundamentais dos cidadãos. Através de uma pesquisa bibliográfica levantamos dados a respeito do montante de recursos desvinculado que afeta a seguridade social. Ao final analisamos e debatemos estes dados demonstrando que o orçamento da seguridade não vem sendo efetivado. Portanto, há a necessidade de não renovação da DRU no ano de 2011, de modo a romper com o esvaziamento de recursos públicos, em detrimento da população em assegurar os seus direitos constitucionalmente garantidos por meio das políticas públicas.

Palavras-Chave: Desvinculação; Financiamento; Seguridade Social

### ABSTRACT

The theme of this work is the untying of Appeals for the Union and its folding to the Brazilian Social Security financing. The aim is to discuss / analyze the use of this mechanism by the Brazilian state in the current context of a return to orthodoxy in order to restore profit rates on capital, presenting the reverberations of this mechanism for (non) Brazilian social security financing, which makes the guarantee of fundamental rights of citizens. Through a literature search data raised about the amount of resources that affects unrelated to social security. At the end we analyze and discuss these data demonstrate that the security budget has not been effected and we reaffirm the need for non-renewal of the DRU in 2011.

Keywords: Untying; Financing; Social Security

Área Temática:

### **O Serviço Social e o Desenvolvimento**

Desenvolvimento e Políticas Sociais: o papel do fundo público e das políticas sociais no enfrentamento da questão social;

---

<sup>1</sup> Assistente Social da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, Campus Campo Mourão/PR. Mestranda em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. E-mail: renatatex@hotmail.com

<sup>2</sup> Assistente Social, professora Titular da Universidade Estadual de Londrina – UEL. Doutora pela PUC/SP. E-mail: suguihiro@uel.br

## I - INTRODUÇÃO

A Seguridade Social Brasileira destaca-se como uma das maiores conquistas da Constituição Federal de 1988. Contudo, sua operacionalização na realidade social, não tem imprimido o direcionamento dado pela Carta Magna. Grande parte das dificuldades apresentadas denota do financiamento das políticas sociais que a compõem. Agravando ainda mais este quadro complexo, o mecanismo da Desvinculação de Recursos da União - DRU. Aprovada inicialmente como Fundo de Social de Emergência – FSE, em 1994, vem sendo reiteradamente renovada desde então.

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, particularmente a reestruturação produtiva, a financeirização e o neoliberalismo. O Estado brasileiro segue esta lógica, particularmente nos anos 1990, devido ao acordo com o Fundo Monetário Internacional - FMI, e passa a utilizar-se de mecanismos que favorecem a lógica econômica em detrimento das políticas sociais e do atendimento de seus destinatários, com qualidade.

Nesta lógica, os debates sobre o financiamento seguem uma ótica meramente contábil, fortemente dominada por discursos técnicos, freqüentemente com linguagem rebuscada, dificultando a compreensão de pessoas que não tem formação específica em algumas áreas. A nosso ver isso ocorre não sem intenções, visto que há centralidade da dimensão técnica ao mesmo tempo em que se encobre o caráter eminentemente político destas relações.

## II – O ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO.

No intuito de discutir a utilização do mecanismo Desvinculação de Recursos da União - DRU pelo Estado brasileiro e seus impactos para as políticas que compõem a seguridade social, faz-se necessário debater e buscar compreender a própria atuação do Estado no capitalismo contemporâneo.

Inicialmente esclarecemos a compreensão do termo “capitalismo contemporâneo” que estamos adotando neste trabalho. Baseamo-nos em Netto e Braz (2010), quando trabalham as características do estágio imperialista do capitalismo, fase a partir da qual há predomínio do capital financeiro e a dominação dos monopólios. Numa “periodização indicativa”, estes autores 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;
- os “anos dourados” que se refere à fase do fim da Segunda Guerra Mundial até a década de 1960;
- o “capitalismo contemporâneo” como sendo o período de meados dos anos 1970 até a atualidade.

As grandes transformações que ocorreram no capitalismo imperialista após os anos 1970, fazem parte de um ajuste estrutural do capital, para recompor as taxas de lucro, após a crise que se instalou nesta década<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> As crises são intrínsecas ao modo de produção capitalista, ou seja, são “parte constitutiva do movimento contraditório do capital” (BEHRING, 2010, p. 27). No que tange à crise do capital na década de 1970, Netto e Braz (2010) salientam que esta expressa o esgotamento de uma onda longa expansiva (que caracterizava os “anos dourados” do imperialismo), desencadeada por dois detonadores em específico. São 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.

No intuito de superar este quadro, 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 e 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.

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 (1993), 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.

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

Como consequência ocorre crise no movimento sindical, achatamento salarial, informalidade e precarização do trabalho. Neste cenário há uma tendência de mercadorização dos direitos sociais, garantidos anteriormente pela proteção social estatal.

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 etc.

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

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, 2000, p. 16)

Com base nesta ideologia processa-se uma ampla e profunda contra-reforma 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.

A financeirização da economia também se trata de uma estratégia da ofensiva capitalista em tempos de crise. É resultado da superacumulação de capital e da queda da taxa de lucro dos investimentos na produção. Parte do capital, na forma “dinheiro”, é reinvestida na produção, e 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 através 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 e 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, para expressar esta situação, os autores utilizam o termo “parasitário”.

Então, podemos dizer 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 valorização ocorre na medida em 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).

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

Neste contexto a tendência é que os Estados se adaptem à nova ordem global, sendo que as palavras de ordem são: “atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade” (BHERING, 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.

No contexto de crise que se instala no capital pós 1970, há uma intensa disputa pelo fundo público, entre os que querem direcioná-lo para a reprodução do capital e os que o tencionam para a produção de bens e serviços que beneficiam o conjunto da sociedade.

Fundo público refere-se aqui nos termos de Iamamoto (2008, p. 26), 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”. Este montante de recursos é tensionado pela luta de classes.

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 nos aproximamos das políticas implementadas pela social-democracia nos países centrais. Salvo suas características sócio-históricas, as alterações mais evidentes no papel do Estado brasileiro ficam mais evidentes no Governo Fernando Henrique Cardoso, quando se explicita a opção pelo neoliberalismo.

Para obter recursos para arcar com os custos da dívida pública, o governo brasileiro atua basicamente em três direções: emite moeda, aumenta a carga tributária e diminui os 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 de juros mais altos e de prazos de rolagem mais curtos. Por este motivo que a Carga Tributária Bruta – CTB<sup>4</sup> do Brasil passou de 30,4% do PIB em 2000 para 35,8% em 2008 (DAVI, *et al*, 2010). Davi (2010) esclarece que o aumento da CTB não é necessariamente ruim para a

<sup>4</sup> A Carga Tributária Bruta – CTB refere-se à participação dos impostos diretos e indiretos no PIB.

população, caso estes recursos fossem utilizados para garantir qualidade de vida ou mesmo distribuição de renda, mas no Brasil, isso não vem ocorrendo.

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.

### III – DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO: DEBATE ATUAL

A Desvinculação de Recursos da União – DRU foi aprovada inicialmente para ser mecanismo provisório, contudo, neste ano de 2011 já completa 17 anos em vigor, e a discussão sobre sua manutenção ou dissolução necessita ser intensificada, envolvendo a sociedade brasileira, que é afetada diretamente por estas decisões.

Várias foram as Emendas Constitucionais aprovadas com objetivo de prorrogar a DRU, com pequenas alterações no seu formato. Destacamos a mudança de nomenclatura, visto que inicialmente este mecanismo foi denominado Fundo Social de Emergência - FSE, posteriormente, alterou-se para Fundo de Estabilização Fiscal – FSE e, finalmente, denominou-se Desvinculação de Recursos da União – DRU, sendo esta a terminologia utilizada até hoje. Sistematizamos na Tabela I, as Emendas Constitucionais relacionadas a este mecanismo, com as respectivas vigências.

TABELA I - DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS – PERÍODO DE 1994 A 2011

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

Fonte: Elaboração própria.

O Fundo Social de Emergência – FSE foi instituído através 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 radicalmente 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 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).

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 operacionalização. O objetivo central era a 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 trouxe de diferente foi 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. A EC nº 27 no ano de 2000, cria a Desvinculação de Recursos da União – DRU.

A EC nº 42 de 2003 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, é aprovada a Emenda Constitucional nº 56, 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 gradativamente a incidência da DRU de 20% para 12,5% em 2009, para 5% em 2010 e no exercício de 2011, este percentual seria nulo.

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

TABELA II - 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)

Diante de tal explanação a respeito da DRU, questionamo-nos sobre o destino deste volume de recursos direcionados ao orçamento fiscal. Ressaltamos a informação já citada, que 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 E SALVADOR, 2006, p. 12)

Abordaremos brevemente duas questões importantes na área do direito constitucional e tributário, a respeito da DRU. Inicialmente, destaca-se que a DRU provoca grande 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, na interpretação desta autora, as normas que instituíram o FSE, FEF e a DRU, são inconstitucionais, na medida em que 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”.

Outra questão relevante, é que 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 intocado. Não é apresentada com clareza a modificação realizada no texto constitucional, através das emendas, que autoriza que seja desvinculado um montante considerável destes recursos.

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, quais sejam, a obrigatoriedade da contribuição de empregadores, não só sobre a folha de salário, mas também sobre o faturamento e o lucro, bem como aponta a obrigatoriedade dos três entes da federação, união, estados e municípios, a destinação de 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. Do ponto de vista tributário há que se esclarecer que os impostos e as 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, com o propósito de garantir a execução de direitos sociais.

Neste sentido, Machado (5005, Apud PINTO, 2008) 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, assim como, uma nova configuração para a natureza tributária das contribuições sociais. Há uma descaracterização das contribuições, uma vez que por meio da DRU, se desvincula o que nasceu para ser vinculado.

#### IV – DRU E SEGURIDADE SOCIAL

Após amplo debate da sociedade brasileira, o conceito de seguridade social passa a compor os direitos sociais prescritos na Constituição Federal de 1988, sendo considerado um dos grandes avanços da referida lei. No texto constitucional a Seguridade Social é um conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade, para assegurar direitos relativos à saúde, previdência e assistência social.

O conceito de seguridade social estabeleceu uma relação entre a lógica do seguro, na concepção bismarckiana<sup>5</sup> e a lógica da assistência, na concepção beveridgiana<sup>6</sup>, no intuito de efetivar uma relação de complementaridade entre ambas, assegurando o direito à 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 e BOSCHETTI, 2007, p. 161).

A própria gestão das políticas que compõem o tripé da seguridade social demonstra esta realidade, uma vez que se materializam de forma totalmente isolada, ou seja, 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.

Quando analisamos 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.

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.

<sup>5</sup> “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 originalmente) deveria ser gerida pelos contribuintes, ou seja, empregadores e pessoas empregadas.” (BOSCHETTI, 2007, p. 92).

<sup>6</sup> “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)



Nesta perspectiva, 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. 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 vulnerabilidade social extrema.

A descentralização da seguridade social se efetiva através de um duplo processo, ou seja, a transferência de responsabilidades para entes da federação (ao invés de partilhamento de poder), bem como para instituições privadas do terceiro setor, que são fortemente ampliadas neste contexto, nas mais diferentes configurações.

A respeito do financiamento da seguridade social, 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. Contudo, conforme explicitam 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).

Importante destacar que a carga tributária brasileira é regressiva. Isso quer dizer 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 comparamos 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). Este mesmo autor afirma 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)

No que tange ao gasto social, as dificuldades também são inúmeras. Claro indício disso está no uso da DRU, conforme descrito anteriormente. A seguridade social é a área que mais sofre o impacto deste mecanismo de ajuste fiscal. Boschetti e Salvador (2006) salientam que 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).

Salvador (2007) compara dados de quatro órgãos que analisam o financiamento da seguridade social. O que se constata é que independente do critério utilizado por cada um destes órgãos, quando desconta-se os recursos desviados via DRU o saldo da seguridade social permanece positivo. É o que ele demonstra na tabela a seguir.

Tabela III – 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)

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).

Nos anos de 2007 e 2008 esta tendência se mantém, se analisarmos os dados tanto da ANFIP quanto do TCU, conforme a tabela a seguir.

Tabela IV – Orçamento da seguridade social e DRU (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

Fonte: ANFIP e TCU – elaboração própria.

Qualquer que seja a metodologia utilizada pelos os órgãos que analisam o financiamento da seguridade social, quando retirados dos cálculos o montante de recursos desviados via DRU, esta área permanece superavitária.

Importante fazermos referência ao discurso veiculado no decorrer dos anos 1990, sobre o “déficit da previdência”. Esta questão foi fortemente difundida, inclusive com grande apoio da mídia nacional para subsidiar reformas privatizantes na política de previdência social. Uma análise para além dos discursos que propalam a cultura da crise, com intuito de desvelar as reais configurações do financiamento da seguridade, na realidade, revela que esta se faz superavitária.

O elemento chave que faz reduzir drasticamente os recursos desta área e que dá a impressão de déficit, é justamente a DRU que faz desaparecer como que, milagrosamente, bilhões e bilhões de reais do OSS.

Conforme citado anteriormente, a EC, nº 56 de 2007, prorrogou a DRU até 31 de Dezembro de 2011. Contudo, neste ano, 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 Econômico<sup>7</sup>, 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 contra 11. O projeto deverá seguir para uma comissão especial, antes de ser encaminhado ao plenário da Câmara.

Uma questão relevante a ser considerada, é que para a sua aprovação o relator do projeto, o Deputado Maurício Quintanella Lessa (PR - AL), agregou ao seu parecer uma PEC apresentada pelo Deputado Paulo Rubem Santiago (PDT - PE) que acaba com a incidência da DRU sobre os recursos da Seguridade Social.

Neste sentido, concordamos com a ANFIP (2010, p. 86), quando afirma que

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.

Defendemos isso, porque as políticas de seguridade social, sendo a previdência social, saúde e assistência social, dispõem de ações que tem impactos diretos na vida material de milhões e milhões de brasileiros.

Sendo assim devemos nos posicionar de forma intransigente em favor do orçamento da seguridade social para que possam ser implementadas todas as ações previstas para estas três políticas públicas.

## V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

<sup>7</sup> “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 21/09/2011.

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 e BRAZ, 2010). Seguindo esta lógica mundial, particularmente no caso brasileiro, “ocorre uma apropriação dos fundos públicos vinculados a seguridade social para a valoração e acumulação do capital vinculado à dívida pública” (SALVADOR, 2010, p. 28).

Reafirmamos que a relação entre DRU e o (des)financiamento das políticas sociais brasileiras, 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.

A situação exige um posicionamos de forma intransigente em favor do orçamento da seguridade social para que possam ser implementadas todas as ações previstas para as três políticas que compõe esta área, visto que estas ações têm impactos diretos nas condições objetivas de vida de milhões e milhões de brasileiros.

Sabemos que as políticas sociais, principalmente 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 e BOSCHETTI, 2007, p. 190), se faz urgente.

Desta forma, a sociedade precisa se posicionar de forma contrária à Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº. 61/2011, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional brasileiro, com intuito de prorrogar a DRU até o ano de 2015. A não renovação da DRU é essencial para a aplicação integral das receitas da seguridade nas políticas públicas que a compõe.

## VI – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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. 90p.

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. 74p.

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. 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. 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. e BOSCHETTI, I. Política Social: Fundamentos e História. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2)

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.

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.

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.

FERREIRA, M. R. J. **Estado Brasileiro: Transformações sob a égide da financeirização**. São Paulo, 2007. (Mestrado em Economia Política). Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5570](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5570)>. Acesso em: 22 fev 2011.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições 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.

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

NETTO, J. P., BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social; v. 01)

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

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

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.

SALVADOR, E. **Fundo Público e seguridade social no Brasil**. São Paulo Cortez, 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. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. In: Revista **Serviço Social & Sociedade**, nº 104. São Paulo: Cortez, Out/Dez. 2010c.

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

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.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

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: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

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: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

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: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

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: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 42 de 19 de Dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário nacional e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

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: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.