

Seguridade social em um contexto de dívida pública na América Latina / *Social security in a context of public debt in Latin America*

MARLUCE SOUZA E SILVA¹

JONAS ALBERT SCHMIDT²

Resumo: O regular pagamento da dívida pública dos países da América Latina, além de não reduzir o saldo devedor, tem permitido a transferência compulsória de recursos para adimplir compromissos com instituições financeiras nacionais e internacionais desconhecidas e protegidas pelo sigilo bancário. Transferência que nos obriga a crer que há uma relação questionável, senão ilegal, entre o pagamento da dívida e os recursos da seguridade social. Garantir o superávit primário tem sido uma estratégia para adimplir a dívida, que desde o governo de Fernando Henrique Cardoso foi imposto ao Brasil pelos seus credores, garantindo, com extremo sacrifício dos trabalhadores, o cumprimento de metas fiscais impostas pelos governantes. A análise aqui sistematizada aponta que há um desafio a ser enfrentado pelos brasileiros que desejam garantir recursos públicos para financiamento

1 Docente na Universidade Federal de Mato Grosso, graduada em Serviço Social e em Direito, com mestrado e doutorado em Política Social pela Universidade de Brasília/UnB. Professora efetiva no Programa de Pós-Graduação em Política Social. Pesquisadora das temáticas da seguridade social, orçamento público e financiamento de políticas públicas na América Latina.

2 Advogado previdenciário, graduado em Direito, especialista em Direito Administrativo (FESMP/MT – FMP/RS), mestre em Política Social (UFMT/Brasil – intercâmbio na Universidade de Coimbra/Portugal), Vice-Presidente da Comissão de Direito Previdenciário da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de Mato Grosso, membro do Fórum Permanente de Advogados Previdenciários e da Frente Legislativa para discussão e proposta de emendas à PEC 287/16 (reforma da previdência) do Conselho Federal da OAB.

da proteção social dos trabalhadores, uma vez que tais recursos estão sendo utilizados por meio de desvinculação de receitas da União.

Palavras-chave: dívida pública; seguridade social; Previdência Social.

Abstract: The regular payment of the public debt of the Latin American countries, besides not reducing the debit balance, has allowed the compulsory transfer of funds to make commitments to national and international financial institutions unknown and protected by bank secrecy. Transfer that obliges us to believe that there is a questionable, if not illegal, relationship between the payment of the debt and the resources of Social Security. Guaranteeing the primary surplus has been a strategy to defray the debt, which since the government of Fernando Henrique Cardoso was imposed on Brazil by its creditors, guaranteeing with extreme sacrifice the workers, the fulfillment of fiscal goals imposed by the rulers. The analysis here systematized indicates that there is a challenge to be faced by Brazilians who wish to guarantee public resources to finance the social protection of workers, since these resources are being used through the unlinking of Union revenues.

Keywords: debt public; social security; System Public Policies.

Os países da América Latina, em sua maioria, estão endividados e submetidos aos ditames das instituições financeiras nacionais e internacionais, desenhando uma relação tão desigual que os seus credores sequer são conhecidos e passíveis de identificação, visto que se encontram protegidos pelo sigilo bancário.³

O processo de endividamento no Brasil e em outros países da América Latina é oriundo da descolonização, e por mais que empreendam esforços para garantir o pagamento, ainda que apenas de juros e amortizações, o sacrifício tem recaído sobre a classe trabalhadora, que se encontra oprimida e assiste a uma eterna expropriação dos recursos dos fundos públicos, forjando a obtenção de superávits primários,⁴ que canalizam recursos para os credores da dívida pública brasileira.

3 Sigilo significa segredo, ou seja, aquilo que não pode ser revelado, divulgado. Violá-lo constitui crime – art. 154 do Código Penal.

4 Superávit primário é a “economia” forçada de gastos públicos para o cumprimento de meta imposta pelo FMI ao Brasil, desde 1998.

Soma-se a isso o fato de que os países endividados apresentam baixo crescimento econômico, demonstrando que o endividamento, sustentado na ideia de desenvolvimento, produz, paradoxalmente, desigualdades sociais profundas, a exemplo do Brasil, Argentina e México, que estão em franco crescimento industrial, mas que são considerados os maiores devedores entre os países da América Latina.

Desta forma, analisamos aqui a sujeição e a reação de alguns países latinos endividados e apontamos, no caso do Brasil, a relação estreita e questionável entre o pagamento da dívida e o enfraquecimento das políticas de proteção social, pois sua adimplência, com recursos dos trabalhadores, impede que haja desenvolvimento econômico com justiça social.

Caminhos do endividamento nos países da América Latina

Segundo Petry (2008, p. 2) a “dívida brasileira remonta à época da Independência e tendo o Império como referência, quase toda a dívida externa era de origem inglesa”. É em 1921, no governo de Epitácio Pessoa, que o Brasil negocia seu primeiro empréstimo com um banco norte-americano, e, em 1930 no governo de Getúlio Vargas, se constatou que 30% dos empréstimos eram de origem norte-americana.

[...] o papel de endividamento da América Latina demonstra que o processo começou como um meio de absorver crise de excesso de liquidez financeira na década de 1970 e tem servido para fomentar escravidão econômica, interferência política, apropriação de recursos financeiros, riquezas naturais e patrimônio público através das privatizações, funcionando como um mecanismo de dominação que privilegia o sistema financeiro privado. (FATTORELLI, 2013a, p. 18).

Fattorelli (2013b, p. 225-226) relata que o presidente Getúlio Vargas, em 1931, realizou a primeira grande investigação sobre o processo de endividamento do Brasil e determinou uma auditoria oficial, “cujo resultado evidenciou que apenas 40% da dívida estava documentada por contratos”. Constatou-se ainda, que não havia contabilidade regular e que o controle de pagamento estava sendo realizado apenas pelos credores internacionais. O resultado desta auditoria foi a redução do estoque da dívida e dos fluxos de pagamento em cerca de

50%, o que permitiu avanço em diversas políticas públicas e garantiu a efetivação de direitos sociais.

Os governantes seguintes seguiram ignorando a necessidade de um controle da dívida que acabou gerando uma herança de endividamento para as futuras gerações, sempre pautados na justificativa de garantir o desenvolvimento da nação. Endividar para viabilizar a exploração de riquezas naturais.

Na origem do processo de endividamento, os países periféricos foram, paradoxalmente, convidados e seduzidos a absorverem o excesso de liquidez advindo dos Estados Unidos, produzido pelo rompimento do acordo que garantia a paridade dólar-ouro, que foi assumida em 1944 durante a Segunda Guerra Mundial, na conferência realizada em Bretton Woods. O dólar foi eleito como moeda de referência internacional para facilitar os intercâmbios comerciais, mas o estoque de ouro permaneceu depositado no Federal Reserve (FED), que é o Banco Central dos Estados Unidos.

O acordo durou pouco, e em um domingo de agosto de 1971, de maneira isolada e unilateral, o presidente Nixon anunciou que o FED não mais cumpriria suas obrigações de efetuar o câmbio de dólares por ouro. (FATTORELLI, 2013a, p. 29).

O fim da paridade dólar-ouro possibilitou a emissão de moeda sem lastro e influenciou o excesso de liquidez internacional, que foi transferida para os bancos privados e imediatamente oferecida aos países da América Latina, África e Ásia, convertendo-se estes bancos nos maiores credores de empréstimos aos países do Sul.

Nos anos seguintes, o endividamento cresceu e a crise foi acirrada pela elevação unilateral das taxas de juro pelo FED (que é controlado pelos bancos privados). Registra-se também uma efetiva interferência do Fundo Monetário Internacional (FMI) nos planos de ajuste fiscal, com cortes de gastos sociais e uma consequente submissão econômica e financeira dos países, com elevado saque de recursos financeiros e naturais.

É importante ressaltar que a institucionalização do FED é oriunda do momento de pânico bancário de 1907, e que ele foi criado com os objetivos de exercer a política monetária do país, supervisionar e regu-

lar as instituições bancárias; manter a estabilidade do sistema financeiro e prover serviços financeiros para instituições de depósito ao governo dos Estados Unidos e instituições oficiais estrangeiras. Foi criado e aprovado em 1913, mas em 1912, um ano antes, a Comissão de Atividades Bancárias e Divisas do Congresso norte-americano já denunciava, na sua constituição, a concentração bancária e de poder em um reduzido grupo interno do sistema em Nova York, constituído por J. P. Morgan and Co., First National Bank e National City Bank.

O FED é, portanto, um instrumento institucional de proteção dos interesses dos bancos privados. E, em paralelo à criação do FED, registra-se também o poder do FMI e do Banco Mundial como engrenagens importantes no fortalecimento do Sistema da Dívida. A missão do FMI, de acordo com seu Estatuto Constitutivo, é o de velar pela estabilidade do sistema financeiro internacional. Mas, na prática, seu papel tem sido o de guardião da ordem monetária e financeira, atuando em favor dos bancos privados e não dos países membros.

O FMI tem atuação importante no processo de endividamento, apesar de não estar entre os maiores credores da dívida brasileira. Contudo, é representante legal dos financistas privados e está sendo responsabilizado pela inclusão da Cláusula de Ação Coletiva (CAC) nos títulos emitidos a partir de 2003. Esta cláusula garante, aos detentores dos títulos, o poder de decidir sobre o refinanciamento em caso de dificuldades no pagamento. Eles (detentores) poderão impor ao país a renúncia à nossa soberania e imunidade, bem como efetuar qualquer emenda, alteração ou modificação relativa aos títulos, sem a participação ou o consentimento dos países emissores dos títulos, o que fere os princípios constitucionais soberanos.

No Brasil, desde o governo de Getúlio Vargas, nenhuma medida de verificação da dívida foi implementada. É apenas em 2009 que se realiza a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública, na Câmara dos Deputados. Esta CPI analisou o comportamento da dívida, no período de 1970 a 2009, e apresentou informações e dados que demonstram que a dívida externa atual se originou na década de 1970, durante a ditadura militar, e que ela cresceu aceleradamente neste mesmo contexto, período que coincide com o fim da paridade dólar-ouro. Foi o momento em que o excesso de liquidez do dólar foi oferecido também às instituições brasileiras com taxas de juros aparen-

temente reduzidas, ou seja, de 5% a 6% ao ano, contudo flutuantes no mercado internacional (Libor e Prime).

Os empréstimos foram contraídos pelos setores privado e público. Tais setores tomaram empréstimos externos junto aos grandes bancos privados com juros baixos, e foram “surpreendidos”, em 1979, com o salto de juros de 5% ou 6% ao ano para 20,5%, o que impactou seriamente os compromissos externos antes assumidos, fazendo com que a dívida externa se transformasse no monstro que é ainda hoje.

Não bastasse isso, o Banco Central do Brasil, pressionado pelo FMI, firmou acordo com bancos privados internacionais, por meio do qual assumiu a responsabilidade tanto pela dívida externa pública como pela dívida externa privada.

A CPI apontou ilegalidades neste acordo, visto que a legislação brasileira não permitia, à época, consolidações e refinanciamento de créditos externos. Denunciou também que há, neste acordo, inúmeras cláusulas ilegais e abusivas.

Nos anos 90 e posteriores, ocorreram as privatizações e a abertura financeira e comercial no Brasil. Acontecem, no governo do presidente Lula, a absurda transformação da dívida externa⁵ em dívida interna;⁶ a desregulamentação financeira e a transferência líquida de recursos, devido à liberdade de movimentação de capitais; os salvamentos bancários e a efetiva dominância financeira.

5 A dívida externa é aquela contraída em moeda estrangeira (dólar, ouro, iene, libra etc.) junto a residentes no exterior. O absurdo está no fato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva emitir títulos da dívida interna para dizer que a dívida externa tinha sido paga. Na verdade, ela foi transformada em dívida interna, cuja taxa de juro é a maior do mundo. Portanto, ele usou mais um mecanismo legal, mas imoral, para satisfazer os interesses dos credores internacionais.

6 A dívida interna é aquela contraída em moeda nacional junto a residentes no país. Mas aqui os credores não são unicamente os residentes, pois os bancos estrangeiros compram diretamente os títulos da dívida interna. Estes bancos podem assumir o papel de *dealers*, comprando os títulos em primeira mão. Assim, instituições estrangeiras passam a ser também credoras da dívida interna.

A dívida pública na América Latina

A Argentina, no governo de Cristina Fenández Kirchner, foi fortemente combatida pelos credores internacionais por ter suspenso o pagamento da sua dívida pública.

Tal combate começou quando, há 12 anos, 93% dos credores argentinos aceitaram uma moratória decretada pelo então presidente Nestor Kirchner, que suspenso o prazo e favoreceu uma renegociação de valores, que resultou em um desconto da ordem de 70% sobre uma dívida que estava em torno de US\$ 130 bilhões.

Um grupo de credores não aderiu ao pacote da moratória e vendeu seus créditos, da ordem de US\$ 1,3 bi, equivalente a 1% da dívida total, a dois fundos internacionais e a 13 investidores. Desde então, a Argentina passou a sofrer sérias críticas por parte da mídia e pelos representantes e defensores do capital. Este grupo de credores, chamados abutres, vem submetendo a Argentina, por meio de 99 tentativas jurídicas, a um constrangimento político internacional, alegando direitos (questionáveis) de receber o valor integral dos títulos que foram adquiridos com deságios elevadíssimos.

Em junho p.p., o juiz Thomas Griesa, de Nova York, acatou o pleito dos abutres, sentenciando que eles possuem o direito de receber a totalidade da dívida, que corresponde ao valor de US\$ 1,3 bilhão, e que o pagamento deve ser simultâneo ao dos credores que aceitaram o desconto na reestruturação realizada em 2003/2005.

A Argentina não reconheceu esta sentença, e Cristina Kirchner, então presidente, pediu a confiança do povo, dizendo que a Argentina não iria quebrar, e que recorreria a todos os instrumentos legais para atender àqueles que possuíam títulos da dívida do país. Os desequilíbrios e conflitos deste processo são significativos ainda hoje, mas há que se considerar que a então Presidente, assim como Nestor Kirchner, e o atual presidente, herdaram uma taxa de pobreza produzida pelo extremismo neoliberal.

O cerco em torno da Casa Rosada foi cruel, semelhante ao que a liderança do euro, os banqueiros e o FMI fazem com Atenas, Lisboa e Madri. A diferença é que Nestor Kirchner não se dobrou e, por uns tempos, com o desconto de 70% imposto aos credores, ele destinou a

receita remanescente a programas sociais e a investimentos, o que não agradou às elites nacionais.

O resultado da moratória do presidente Kirchner, ainda que não se fale sobre isso, é que a taxa de pobreza da Argentina recuou rapidamente e a economia foi a que mais cresceu no hemisfério ocidental, na década passada, segundo Fernandes (2003).

Surpreendente, neste contexto, é que o editor do *Financial Times* e principal analista econômico do jornal, Martin Wolf, um neoliberal assumido, publicou um artigo em que defende o direito dos argentinos à moratória e condena o cerco abutre contra o país.

Não sou advogado, mas, para mim, a ideia de tratamento igualitário significa tratar casos semelhantes da mesma forma. Entretanto, credores que aceitaram uma reestruturação e credores intransigentes não são casos semelhantes. Obrigar os devedores a tratá-los igualmente parece errado.[...]. Cabe aos argentinos escolher o governo que desejam. E o pior é que, se a Argentina for obrigada a pagar integralmente os credores intransigentes, quem terá de arcar com isso serão os argentinos. Isso é extorsão apoiada pelo Judiciário americano. (IHU, 2014).

Cabe enfatizar que a Argentina não realizou, em período pré-moratória, uma auditoria da dívida e nem demonstrou como se deu o seu processo de endividamento, mas suspeita-se que a dívida tenha se avolumado com erros e estratégias semelhantes às que foram utilizadas no Brasil, como aponta a CPI de 2009/2010. Mas, a favor da Argentina, registra-se outro episódio: a justiça determinou que os representantes do Estado, que contraíram dívidas ilegítimas, sejam responsabilizados pelas operações fraudulentas.

Por sua vez, o Equador realizou uma experiência inédita, cujo registro deve ser destacado. Pelo Decreto Presidencial nº 472, de julho de 2007, o presidente Rafael Correa instituiu a Comissão para a Auditoria Integral do Crédito Público (Caic), com a finalidade de investigar e auditar as operações da dívida pública.

A Comissão foi composta por representantes dos setores estratégicos equatorianos e por seis especialistas na matéria, dentre os quais a coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lúcia Fattorelli.

Após as evidências de erros e fraudes, o presidente Rafael Correa, por ato soberano, publicou edital cujo objeto era o resgate dos títulos da dívida externa – Bônus Global 2012 e 2010 – por cerca de 30% de seu valor nominal. Com isso, o Equador resgatou títulos de 95% dos seus detentores, o que resultou na anulação de 70% de parte da sua dívida.

A partir de então, com a recuperação do dinheiro que estava sendo saqueado pelos credores, o Equador vem investindo maciçamente na educação e na proteção social de seu povo.

No Brasil, não há, até o presente momento, nenhum procedimento institucional de verificação da dívida externa, o que coloca em risco a proteção social dos trabalhadores brasileiros.

Recursos da seguridade social e a dívida pública brasileira

Seguridade social, segundo a compreensão de Boschetti (2002, p. 02), é um “termo cujo uso se tornou corrente a partir dos anos 40, no mundo desenvolvido e particularmente na Europa, para exprimir a ideia (sic) de superação do conceito de seguro social no que diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas”. E a Previdência Social é um sistema que passa a compor a seguridade social quando há “um consenso quase generalizado a respeito do princípio da universalização, ou seja, do estabelecimento de um sistema amplo e público de seguridade social”. (BOSCHETTI, 2006, p. 155).

Quando Boschetti diz “quase generalizado”, ela aponta para a existência de contradições presentes nos trabalhos da Constituinte, relativas ao que seria o pressuposto de universalização para a saúde, previdência e assistência. Chama a atenção para o fato de que o princípio da universalidade não tinha, na verdade, aceitação necessária à produção do consenso. Pelo menos enquanto princípio norteador para saúde e previdência.

A Previdência Social, mesmo com status de seguridade social, permanece ainda hoje, com sua conformação securitária pública e compulsória, destinada a oferecer proteção social, mediante contribuição, com o objetivo de proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e à sua família, em casos e em tempos previstos na lei.

Para a manutenção do sistema de proteção, a Carta Magna de 1988 estabeleceu um modelo misto de financiamento, prescrevendo no art. 195 que a seguridade social deve ser suportada por toda a sociedade, com recursos provenientes tanto do orçamento fiscal, como por meio de contribuições sociais. Mas o “arranjo contábil” da seguridade social inventa, ano a ano, a sua falência, e o Estado enfatiza a ideia de que o sistema é deficitário, apesar da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP, 2014) informar que a seguridade social exibiu um bom resultado em 2014 e que, em “um ano de baixo crescimento econômico e volumosas desonerações, as receitas totalizaram R\$ 686,1 bilhões, superando em R\$ 35,1 bilhões a arrecadação de 2013”.

Assim como ocorre na seguridade social, a dívida pública dos países latinos, conforme dito, fez-se por uma decisão política, quando o fim da paridade dólar-ouro foi decretado pelo presidente dos EUA, Richard Nixon. Também na seguridade social do Brasil, algumas medidas políticas foram criadas para fortalecer o sistema da dívida, a exemplo da Desvinculação de Recursos da União (DRU), que legitimou a transferência dos ativos da seguridade para destinos e rubricas que favorecem o ajuste fiscal.⁷ A DRU subtrai recursos da poupança dos trabalhadores, fragiliza o sistema previdenciário público, abre portas e dá condições econômico-financeiras e ideológicas para que o capital se fortaleça.

7 Alguns cínicos argumentam que, (...) o ajuste fiscal é imprescindível por ser considerado pelos investidores internacionais como essencial à credibilidade da política econômica do país; isto faria com que estes investidores continuassem financiando nossas contas externas. Este argumento, no entanto, não faz muito sentido. Se afinal o FMI é o único motivo concreto para o ajuste fiscal, como explicar o fato de o fazermos ainda maior do que o acordo pede? Será que faz sentido um regime de metas inflacionárias – que o FMI também não tinha pedido, mas o governo brasileiro fez questão de introduzir no acordo – que faz o Bacen subir os juros e desfazer parte da desvalorização cambial para frear o impacto inflacionário de um tarifaço, causado pelo próprio ajuste fiscal (no caso do petróleo) e pelas curiosas cláusulas de indexação das tarifas de serviços públicos privatizados? Como o ajuste fiscal não gera “credibilidade externa” e vai além da imposição do acordo com o FMI, e observando que foi o governo brasileiro que fez questão de fechar um acordo tão contracionista, o ajuste fiscal só está sendo feito desta maneira para satisfazer a ideologia neoliberal da equipe do Ministério da Fazenda que se “orgulha” de ser mais conservadora que o FMI.

Assim, o sistema da dívida pode ser compreendido como parte integrante do cenário da economia mundializada, que proporciona aos países capitalistas desenvolvidos uma alta concentração de capital, e que resulta em maior poder político econômico frente a outros Estados, reafirmando que a gênese do regime de acumulação, predominantemente financeiro, concerne tanto à política como à economia.

A dívida pública é imprescindível para a reprodução da sociedade burguesa, evidenciando que tal fenômeno acirra a crise no sistema produtivo, que reflete negativamente na base de financiamento das políticas sociais e evidencia que o déficit previdenciário é uma manobra do capital, que hierarquiza e subordina os Estados Nacionais aos seus interesses. A ideia de déficit é ardilosa e se mostra como estratégia do Estado para favorecer os interesses do capital, visto que “o sistema produz crescimento significativo dos ativos e passivos, mas também registra desvio de parte desses recursos”. (SILVA, 2008, p. 126).

A afirmação da existência de déficit previdenciário na Previdência Social é totalmente contrária aos dados apresentados pelos auditores da Anfip, que, em boletins informativos, demonstram uma sequência de saldos positivos, considerando inclusive as retenções realizadas pela União.

Tabela 1 – Seguridade social – Receitas, despesas e saldos (R\$ bilhões)

Seguridade social	2008	2010	2012	2013	2014
Receitas	374.644	458.094	595.735	650.995	686.091
Despesas	311.431	404.266	513.045	574.754	632.199
Saldos	63.213	53.828	82.690	76.241	53.892

Fonte: Elaboração própria com dados disponíveis em: <<http://fundacaoanfip.org.br/site/wp-content/uploads/2015/11/Analise-da-Seguridade-Social-2014.pdf>> – p.58>

Estes dados desmistificam as peças orçamentárias oficiais que “arranjam” a contabilidade pública, e que, sob um olhar desatento, arregimentam o consentimento popular para realizar as contrarreformas impostas pelo Fundo Monetário Internacional, representante dos bancos privados internacionais.

Soma-se à falsa ideia de saldo negativo, a grande contribuição advinda da Desvinculação de Receitas da União (DRU),⁸ que autoriza a retenção de 30% do montante de impostos e contribuições da seguridade social para pagar juros da dívida pública e gerar o superávit primário.

Contudo, outras manobras financeiras também foram utilizadas para saquear recursos da Previdência Social, pois o discurso governista brasileiro sempre foi pautado no déficit das contas desta, numa tentativa clara de manipular a opinião popular e garantir as contrarreformas orientadas para o mercado. Foi esta uma das maiores justificativas do extinto Ministério da Previdência e Assistência Social quando se aprovou o regime complementar para o setor público federal, ainda em 2012.

A repetição enfadonha de existência de déficit retrata o propósito governamental de mascarar os verdadeiros números da seguridade social no Brasil. E para dar um pouco de sentido e confiabilidade às suas análises, o governo não se intimida e altera inclusive a legislação. Não é segredo que quando a Previdência Social brasileira sofreu reformas, na década de 1990, sob a alegação de que a repartição simples e o pacto intergeracional causava déficit no sistema, mudou-se a legislação com o intuito de se criar regimes de capitalização, que são aqueles em que o trabalhador contribui para sua própria aposentadoria. Foi, na verdade, um propósito neoliberal com o intuito de fortalecer os fundos de pensão, sob a maestria do Banco Mundial e do FMI, os quais estimulavam tal prática como nos ensina Paulani (2008), não somente nos países subdesenvolvidos, mas também nos países ricos e de capitalismo central, na medida em que a capitalização dos fundos de pensão públicos, dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos estados e

8 A DRU foi criada em 1994 pelo governo FHC com o nome de Fundo Social de Emergência e depois reeditado como Fundo de Estabilização Fiscal e, finalmente reeditado 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 desejasse. 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 sociais para outros fins – principalmente o pagamento da dívida.

municípios, contribui para a financeirização do capitalismo e direciona para a privatização destas carteiras financeiras, de grande interesse do mercado especulativo.

Todas as propostas de contrarreforma permanecem, ainda hoje, caminhando dentro da lógica da capitalização. Projetos enterram a ideia do sistema de repartição simples, fruto dos sistemas de proteção oriundos do *Welfare State*, que garantem a atuação do Estado no que diz respeito ao financiamento da proteção do trabalhador, portanto, tendo a previdência como um direito de cidadania e não como um direito de contribuinte, segundo nos ensina Baltar e Lúcio (2008). O sistema de repartição simples, proveniente da história, nos períodos de construção de direitos sociais, principalmente no período entre o segundo pós-guerra e meados da década de 1970, é caracterizado pelo keynesianismo, por princípios:

Três princípios básicos caracterizam esse regime previdenciário, conhecido por regime de repartição simples e que tem no sistema previdenciário público seu instrumento de atuação: a universalidade do benefício, a participação do Estado dentro do esquema tripartite de sustentação financeira (empregados, empregadores e Estado) e a solidariedade intergeracional [...] Todos esses princípios estão ligados entre si e conformam uma dinâmica que é impulsionadora do crescimento e joga do lado da valorização produtiva do capital e da distribuição de renda. (PAULANI, 2008, p. 25).

Desta forma, explica ele, no sistema de repartição simples, quanto maior for a empregabilidade e a renda, maior será o equilíbrio financeiro e atuarial, portanto, nesta lógica, não haveria déficit. Ocorrendo o contrário, seria inevitável o déficit nas contas da previdência, tendo em vista a baixa participação dos trabalhadores. Em relação ao segundo sistema, o de capitalização, a autora nos remete aos regimes herdados das associações mutualistas, as quais foram criadas para categorias específicas de profissionais.

De caráter privado e restrito, o regime reforça o vínculo entre contribuições e benefício e, contrariamente ao sistema anterior, joga contra o crescimento econômico e ao lado da valorização financeira. Seus instrumentos de operação são os fundos de pensão, fechados ou abertos [...] Lastreados em papéis públicos,

eles têm, portanto, todo o interesse na manutenção de elevadas taxas reais de juros ao invés de em baixas taxas. Possuindo ações e debêntures, eles jogam ao lado de salários deprimidos e políticas de downsizing [...]. (PAULANI, 2008, p. 24).

Tal solidariedade invertida amarra a garantia dos benefícios futuros à penúria do presente em termos de emprego e salário. Este sistema evidente nos fundos de pensões privados, oferecidos e gerenciados exclusivamente pelas instituições financeiras, públicas ou privadas, também se caracteriza em regimes previdenciários públicos, como são os casos dos fundos de previdência dos servidores estaduais e municipais.

Como já mencionado, é na década de 1990 que começam os ataques ao sistema previdenciário brasileiro, após a consolidação dos direitos sociais na Constituinte de 1988. Lembrando que a maior investida da política neoliberal à época foi a promulgação da vigésima Emenda à Constituição em 1998, quando se estabeleceram regras para as aposentadorias dos servidores públicos, modificando o texto do art. 40 da Carta Magna, e, acima de tudo, estimulando a criação e manutenção dos regimes próprios, numa formatação de sistema de capitalização individual, tal como os sistemas privados.

É possível entender melhor os ataques feitos ao sistema previdenciário público de repartição simples e solidariedade intergeracional, pois, como mencionado, é um sistema que caminha ao lado do desenvolvimento econômico e social, com garantias de emprego e renda para a população. Estas críticas e afirmações ideológicas de um déficit previdenciário no Brasil não são feitas por acaso, visto ser de interesse do mercado especulativo os fundos de pensão, de caráter privado ou público, mas que sejam de capitalização, já que lucram duas vezes, seja na especulação financeira que fazem nas carteiras destes fundos, seja na própria essência dos mesmos, já que retira obrigações do Estado, enquanto provedor, desonerando-o e, portanto, poupando recursos para o capital.

Vale lembrar que o sistema de capitalização individual é regulamentado por legislação federal, portanto, tem um alto controle em nível nacional. São formados regimes próprios de Previdência Social, desvinculados do regime geral e gerenciados pelos municípios e estados

membros. Exige-se que se alcance meta atuarial anual, atualmente em 6% mais os índices inflacionários. Ocorre que o lastramento desses fundos é feito por meio de títulos públicos, papéis exclusivos do governo federal, e que são geradores de mais dívida pública.

O Banco Mundial (1994), por meio do relatório *Averting the Old Age Crisis*, já mencionava o interesse do capital por tais fundos de pensão e comentava a crise pela qual o sistema público de previdência passava, e mencionava o envelhecimento da população, dando exemplos do fenômeno do envelhecimento em diversos países da Europa, América Latina e África. Contudo, apoiava esse relatório na necessidade de se operar com múltiplos sistemas, incluindo certamente o privado por meio do estímulo à poupança individual. Tal orientação não estava direcionada apenas aos países subdesenvolvidos do Hemisfério Sul, mas incluía até mesmo os nórdicos. Daí o discurso do desequilíbrio financeiro dos sistemas públicos de Previdência Social.

Assim é que os países mergulhados em políticas neoliberais permanecem comprando essa ideia de falência da previdência e contrarreformam seus sistemas, precarizando-os, além é claro, de manipular a opinião popular sobre o déficit nas contas públicas.

Em casos mais drásticos, como na Argentina, houve a total privatização do sistema previdenciário, colocando a responsabilidade da proteção social nas mãos dos trabalhadores e o gerenciamento dos fundos de pensão com os bancos e instituições financeiras. Porém, a “mão invisível do mercado” não foi capaz de corresponder às expectativas exigidas para a proteção social. Logo esse sistema entrou em crise, já no final da década de 1990, quando houve a reestatização das aposentadorias naquele país, como nos ensina Marques (2012).

No Brasil, temos que as críticas em relação à seguridade social se dão em relação ao questionável déficit das contas da previdência, tendo em vista o custo desta para o governo, e também para o empresariado que enfatiza que tal custo opera a favor do desemprego, e empurra os trabalhadores para a informalidade.

O problema do desequilíbrio das contas da previdência, como quer o governo e o mercado, tem relação direta com o crescimento dos gastos com benefícios e a “generosidade” do sistema. Entretanto, a

opção por políticas imediatistas e de solução diminutas, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, explica Fagnani (2008), seria uma opção mais interessante para os defensores do Estado mínimo, ao contrário das políticas universais, pois o gasto com o referido programa do governo federal “é cerca de R\$ 10 bilhões, enquanto os gastos previdenciários (INSS e Previdência Rural) atingem mais de 160 bilhões. Esta é a verdadeira razão que move a suposta opção pelos mais pobres”, ensina o autor (2008, p. 35). Portanto, estão na agenda do Estado mínimo as políticas paliativas de amenização da extrema pobreza, em detrimento das políticas sociais de abrangência universal e constitucionalmente garantidas.

A agenda dos governos neoliberais se pauta na desconstrução dos direitos sociais, além de retardarem a legislação infraconstitucional para regulamentar os direitos então estabelecidos em 1988. Seu primeiro grande “golpe cavalari” foi a Desafetação de Recursos da União (DRU), que simplesmente “saqueia” os recursos da seguridade social.

A DRU, ainda no governo de Dilma Rousseff, foi prorrogada até 2015, sendo que, em agosto de 2016, ainda como governo interino, Michel Temer, hoje presidente do Brasil, prorrogou a DRU até 2023, ampliando de 20% para 30% da receita das contribuições sociais.

O discurso é e sempre foi apoiado na generosidade excessiva do sistema e de seu financiamento, já que grande parte dele vem do governo e das empresas empregadoras. Este discurso é facilmente quebrado já que o custo com Previdência Social dos trabalhadores nas empresas é considerado gastos com folha de pagamento. Tais valores são embutidos no custo de produção que, ao final, é repassado para o consumidor, que, em maioria absoluta, é o próprio trabalhador. Portanto, quem paga pela seguridade social no Brasil, ou qualquer país que mantém um sistema assim, é o próprio trabalhador.

Conclusão

Não restam dúvidas de que o impacto unilateral de elevação absurda da taxa de juros, de 6% para 20% ao ano, quadruplicou o endividamento dos países, pois caso a taxa permanecesse no percentual contratado, o Brasil já seria credor e não devedor nesta relação.

Na página da Auditoria Cidadã da Dívida,⁹ encontramos dados importantes e esclarecedores sobre a dívida, especialmente a informação de que o Brasil ostenta uma dívida pública de R\$ 3 trilhões, o que corresponde a 78% do PIB, cuja composição é resultado da dívida interna de R\$ 2,5 trilhões e da dívida externa de US\$ 400 bilhões. Assustador é saber que, já em 1982, o Brasil, Argentina, México e Venezuela representavam 77,8% da dívida externa da América Latina, segundo Portella Filho. (1994, s.p.).

É lamentável que ainda não haja instrumentos confiáveis de controle e pagamento da dívida, pois os pagamentos de juros e amortizações são transferidos para credores protegidos pelo sigilo bancário, ainda que tenhamos como fundamento legal a Lei nº 12.527/2011 que garante amplo acesso às informações de interesse público.

A auditoria da dívida aponta que, em alguns momentos, os credores estrangeiros que investiram na aquisição de títulos da dívida interna brasileira lucraram até 50% em um só ano (devido à soma das altas taxas de juros com a valorização do real frente ao dólar), sem sequer serem tributados. Por isso, o processo de endividamento se transformou em uma forma cruel e imoral de especulação financeira e de destruição da proteção social dos trabalhadores no Brasil.

Portanto, a dívida externa é fator preponderante para fragilizar as políticas sociais no Brasil e em toda a América Latina. A história do endividamento público confirma que a República brasileira está controlada pelas classes dominantes e que o projeto neoliberal executa a política das transnacionais, subordinando os Estados nacionais e submetendo os trabalhadores ao cumprimento das regras de fortalecimento dos organismos multilaterais.

Concluimos que os recursos existem para atender às necessidades da previdência, saúde e assistência, mas que há uma desvinculação de receitas, amparadas pela legislação, que tributa o trabalho e beneficia o capital.

9 Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/numeros-da-divida/>>. Acesso em: 25/11/2016.

A política econômica mantém-se sobreposta à política social, o que sufoca o pouco fôlego da democracia e reafirma a existência de um Estado de (im)Previdência Social, que administra recursos previdenciários que não lhe pertence, e que, sendo mero gerenciador, deveria preservá-los e não negligenciá-los.

A gestão sobre os recursos previdenciários está fragilizando o conceito de seguridade social, e reafirmando que o “Estado é, simultaneamente, um instrumento essencial para a expansão do poder da classe dominante e uma força repressiva (sociedade política) que mantém os grupos subordinados, fracos e desorganizados”. (CARNOY, 1994, p. 98).

As privatizações ocorridas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso foram realizadas, segundo os tecnocratas do período, para reduzir os gastos públicos e garantir o equilíbrio fiscal, o que não aconteceu. E agora, com as mesmas alegações, temos a aprovação da PEC 142, na Câmara dos Deputados, e em primeiro turno, no Senado Federal, registrada como PEC 55, que congela por 20 anos os gastos primários do orçamento, inclusive os gastos com saúde, previdência e assistência, sem congelar os recursos para pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Tudo isso reforça a destruição dos direitos sociais da população brasileira.

**Artigo submetido em 30 de novembro de 2016 e aceito
para publicação em 23 de janeiro de 2017.**

Referências

ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. Análise da seguridade social. **Informativo 2014**. p. 55. Disponível em: <<http://fundacaoanfip.org.br/site/wp-content/uploads/2015/11/Analise-da-Seguridade-Social-2014.pdf>>. Acesso em: 20/11/2016.

BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; LÚCIO, Clemente Ganz. **Previdência Social: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda**. São Paulo: LTr, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Averting the Old Age Crisis**. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821329702>>. Acesso em: 26/11/2016.

BOSCHETTI, Ivanete. **A seguridade social dilapidada**: elementos determinantes de sua fragmentação no Brasil. (Projeto CNPq.) Brasília: UnB, 2002. 02 p.

_____. **Seguridade social e trabalho**. Paradoxos na construção das políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília: Letras Livres, 2006, p.155.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4. ed. Campinas: Papyrus, 1994, p. 98.

FAGNANI, Eduardo. Os profetas do caos e o debate recente sobre a seguridade social no Brasil. In: Fagnani, E.; Henrique, W.; Lúcio, C. G. (Org.). **Previdência Social**: como incluir os excluídos? São Paulo: LTr, 2008, v. 4, p. 31-43

FATTORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública**. Experiências e métodos. Brasília: Inove, 2013a.

_____. **Auditoria cidadã da dívida dos estados**. Brasília: Inove, 2013b.

FERNANDES, Vinícius Betsur Alvarenga. **Argentina**: crise e recuperação. PUC Minas, 2003. Disponível em: <http://www1.pucminas.br/imagdb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20060516174512.pdf?PHPSESSID=26a7466a818f7bbf97444010d146402d>. Acesso em: 27/11/2016.

IHU. Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/532666-defender-a-argentina-dos-abutres>>. Acesso em: 30/06/2014.

MARQUES, Rosa Maria. A experiência inédita de (re)estatização das aposentadorias na Argentina. ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL/UFES, 7, entre os dias 27 a 29/06/2012, Vitória-ES.

PAULANI, Leda Maria. Seguridade social, regimes previdenciários e p-acumulação: uma nota teórica e uma reflexão sobre o Brasil. In: FAGNANI, Eduardo; HENRIQUE, Wilnês; LÚCIO, Clemente Ganz (Orgs.). **Previdência Social**: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda. São Paulo: LTr, 2008.

PORTELLA FILHO, P. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, n. 32, 1994, s.p. Disponível em: <<http://www>.

scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000100007&script=sci_arttext>.
Acesso em: 12/06/2014.

PETRY, Almiro. **A dívida externa da América Latina**. Universidade do Vale dos Rio do Sinos. Unisinos, 2008, p. 2. Departamento de Sociologia. Disponível em: <<http://www.projeto.unisinos.br/humanismo/al/dividaext.pdf>>. Acesso em: 20/06/2014.

SILVA, Marluce A. Souza. **Nem déficit, nem superávit na seguridade social: contrarreforma com retenções, renúncias e suplementações orçamentárias**. (Tese doutorado). Brasília: UnB, 2008.