



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS - IH
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL - SER
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL

JOSEANE ROTATORI COURI

**AS DIMENSÕES DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO PERÍODO DE 2003 A 2013: UM BALANÇO PELAS DIMENSÕES
TRIBUTÁRIAS, DE GESTÃO E DO GASTO INDIRETO**

BRASÍLIA

2014

JOSEANE ROTATORI COURI

**AS DIMENSÕES DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO PERÍODO DE 2003 A 2013: UM BALANÇO PELAS DIMENSÕES
TRIBUTÁRIAS, DE GESTÃO E DO GASTO INDIRETO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador.

BRASÍLIA

2014

Folha de Aprovação
Joseane Rotatori Couri

**AS DIMENSÕES DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO PERÍODO DE 2003 A 2013: UM BALANÇO PELAS DIMENSÕES
TRIBUTÁRIAS, DE GESTÃO E DO GASTO INDIRETO**

Aprovada em: 30/04/2014

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador (orientador) – Orientador/Membro Interno
vinculado ao Programa**

Profa. Dra. Sandra Oliveira Texeira – Membro interno vinculado ao programa

Prof. Dr. Guilherme Costa Delgado – Membro externo não vinculado ao programa

**Dedico, cada palavra, do fundo do meu
coração, à grande mulher da minha vida,
minha mãe, Flávia Rotatori.**

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, ao meu orientador Evilasio, que esteve sempre presente ao longo da minha graduação em Serviço Social e no mestrado em Política Social com sua confiança, ensinamentos e orientações.

À professora doutora Ivanete Boschetti que participou da banca de qualificação e deu preciosas contribuições para o aprimoramento deste trabalho.

Ao professor doutor Guilherme Delgado pela disponibilidade de participar da banca de defesa desta dissertação.

À professora doutora Sandra Teixeira pela participação tanto da banca de qualificação e de defesa. Além do mais, suas valiosas contribuições foram imprescindíveis desde sua participação na minha banca de graduação em 2010.

Um agradecimento especial à minha família, que sempre me apoiou e acreditou em mim, em especial, a minha mãe e ao Tibiriça Ribas. Não posso esquecer a minha vó querida, Deinha, por todas as velas acessas nesses anos.

Aos revisores Anderson Hander e Túlio Ribeiro, pela atenta revisão ao trabalho .

Àquelas pessoas que participaram direta ou indiretamente nesse meu processo de formação que contribuíram por meio de sugestões, críticas e questionamentos, como, meus colegas de mestrado e de trabalho.

Por fim, agradeço a algumas pessoas queridas que me apoiaram, deram força e compreenderam os meus sumiços e *stress*: Nina, Guá, Érica, Laís Leite, Luisa e Maitê (Tete, obrigadão mais uma vez pelo que fez) e Isabel Crescencio, que me deu suporte e confiança nessa etapa final.

“Todo começo é difícil em qualquer ciência”

Karl Marx

RESUMO

Esta dissertação analisou o financiamento da assistência social no período de 2003 até 2013. Para atingir este fim, estudou-se o financiamento sobre três dimensões distintas e complementares entre si: o financiamento direto; o financiamento indireto; e, o financiamento da gestão. Em relação ao financiamento direto, buscou-se compreender as fontes tributárias do financiamento da política de assistência social, isto é, se elas provieram de tributos progressivos ou regressivos, visando compreender sobre quem recaiu o ônus do financiamento dessa política. A abordagem sob o financiamento da gestão dedicou-se à compreensão das normas financeiras relativas ao cofinanciamento e à política da assistência social após a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesse sentido, buscou-se evidenciar a participação de cada ente da federação (União, estados, municípios e Distrito Federal) nos gastos orçamentários com a política de assistência, objetivando compreender a implantação do princípio da descentralização preconizado no SUAS. Por fim, na dimensão do financiamento indireto, analisaram-se as implicações das desonerações tributárias, por meio do gasto tributário, na política de assistência social no período de 2003 a 2013. Essa análise demonstrou que o Estado realiza gasto indireto com a assistência social, renunciando parcela importante da arrecadação de tributos em prol da oferta de serviços pelo setor privado. Para compor o quadro teórico e analítico do financiamento explorou-se a trajetória histórica da política de assistência social, analisando as características que ela assume no Estado brasileiro. Entre as normas estudadas destacam-se: a CF/88, a LOAS, a NOB/SUAS (2005 e 2012). Os dados orçamentários utilizados na análise do financiamento da política de assistência social foram extraídos do sistema SIGA Brasil, desenvolvido pelo Senado Federal e complementados com os relatórios produzidos pela Secretária do Tesouro Nacional. Além disso, foram analisados os demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária que acompanha a Lei Orçamentária Anual. Entre os resultados da pesquisa, destacou-se que apesar do avanço do SUAS para a política de assistência social, o sistema ainda possui diversos desafios, principalmente, quanto ao seu financiamento. Uma explicação pode ser encontrada no fato de que a maioria das ações e dos recursos de programas de transferências de renda destinam-se à esfera federal, o que representa um problema, uma vez que, sem o devido aporte de receitas, os municípios são responsáveis pela reestruturação da rede socioassistencial. Em segundo lugar, o Brasil possui papel dual no financiamento da assistência social, porque financia, diretamente, por meio de tributação regressiva, programas, projetos e serviços e, indiretamente, por meio das desonerações tributárias dadas às entidades sem fins lucrativos.

Palavras-chaves: Assistência Social; Estado; Financiamento; Fundo Público.

ABSTRACT

This dissertation examined the financing of social assistance from 2003 until 2013. To achieve this end, we studied the financing of three distinct and complementary dimensions together: direct financing, indirect financing, and the financing of the management. The optical direct financing analyzed the tax sources of funding of social care policy, that is, if they come from progressive or regressive taxes, aiming to understand who bears the burden of financing this policy. The approach under the management of funding devoted to understanding the financial rules governing the co-financing of social assistance policy after the implementation of the Sistema Único de Assistência Social (SUAS), in this way, it sought to highlight the participation of each entity of the federation (Union, states, municipalities and the Federal District) in budget support to the policy of spending in order to understand the implementation of the principle of decentralization advocated in SUAS. Finally, on the dimension of the indirect financing, it analyzed the implications of tax relief through the tax expenditure in social welfare policy in the period 2003-2013. This analysis demonstrates that the state conducts an indirect spending on social assistance, waiving an important part of the collection of taxes on behalf of the services offered by the private sector. To compose the theoretical and analytical framework within which explored the historical trajectory of social assistance policy analyzing the characteristics that it takes in the Brazilian state. Among the standards studied, include the CF/88, the LOAS, NOB/ SUAS (2005 and 2012). The budget data used in the analysis of the financing of social assistance policy were extracted from SIGA Brazil system developed by the Senate and supplemented with reports produced by the Secretary of the Treasury. In addition, the statements of indirect government spending tax accompanying the Annual Budget Law were analyzed. Among the search results, it is noteworthy that despite the advance of SUAS for social welfare policy, the system still has many challenges, especially regarding their funding. An explanation can be found in the fact that most of the actions and resources allocated to cash transfers in getting federal programs, while municipalities without adequate supply of revenue, and are responsible for restructuring the social assistance network. Secondly, Brazil has a dual role in the financing of social assistance because funds directly through a regressive taxation, programs, projects and services and indirectly through tax exemptions given to nonprofits.

Keywords: Social Services; State Funding; Public Fund.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Gasto Social em relação à porcentagem do PIB (1980-2012).....	40
Tabela 2	Estrutura dos impostos nos países da OCDE por incidência.....	42
Tabela 3	Estrutura Orçamentária na Zona do Euro em 2011 (em % da receita total do país)	43
Tabela 4	Principais Categorias de impostos e contribuições sociais em 2011, por país (% do PIB)	44
Tabela 5	Despesas da Administração Pública por função (% do PIB).....	45
Tabela 6	Carga tributária brasileira e base de incidência em 2012, em R\$ milhões	96
Tabela 7	Participação dos tributos diretos e indiretos na renda total das famílias no Brasil (2008-2009).....	97
Tabela 8	Gasto com a Seguridade Social 2003-2013 (em R\$ milhões)	101
Tabela 9	Participação da Assistência Social no OSS	102
Tabela 10	Principais Programas da Política de Assistência Social (2003-2013), em R\$ milhões.....	104
Tabela 11	Principais Programas da Política de Assistência Social (2003-2013), em % ...	104
Tabela 12	Fontes de Financiamento da Política de Assistência Social (2003-2013), em R\$ milhões	106
Tabela 13	Fontes de Financiamento da Política de Assistência Social (2003-2013), em %	107
Tabela 14	Transferência a Estados (incluindo o DF) e municípios (2003-2013), em R\$ milhões.....	116
Tabela 15	Demonstrativo das Despesas da Assistência Social por ente federativo (2003-2012), em R\$ milhões.....	118
Tabela 16	Demonstrativo das Despesas da Assistência Social por ente federativo (2003-2012), em %	119
Tabela 17	Demonstrativo dos Gastos Tributários da Política de Assistência Social (2003-2013), em R\$ milhões.....	124
Tabela 18	Demonstrativo dos Gastos Tributários da Política de Assistência Social (2003 - 2013), em %	124
Tabela 19	Gasto Federal total da Assistência Social*, em R\$ milhões.....	125
Tabela 20	Gasto com outros programas da Assistência Social e Gasto Indireto.....	126

Tabela 21	Gasto Tributário por Fonte (2003-2013), em R\$ milhões	127
-----------	--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	O modelo Bismarckiano e Beverigiano de Política Social	38
Quadro 2	Quadro comparativo entre a NOB/SUAS 2005 e 2012 sobre cofinanciamento e instâncias de pactuação e negociação da Política de Assistência Social	115

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCE	Banco Central Europeu
BSPN	Balanço do Setor Público Nacional
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brasil sem Miséria
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAPs	Caixas de Aposentadoria e Pensão
CTB	Carga Tributária Bruta
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CEBAS	Certificação Das Entidades Beneficentes De Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
Cofins	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição Social para o Lucro Líquido
DGT	Demonstrativos dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Gastos Tributários
DRU	Desvinculação de Recursos da União
DATAPREV	Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAS	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FCEP	Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FEAS	Fundos Estaduais de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMAS	Fundos Municipais de Assistência Social
FUNAC	Fundo Nacional de Ação Comunitária
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social

FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FSE	Fundo Social de Emergência
FPAS	Fundo da Previdência e Assistência Social
IRPJ	Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INAMPS	Instituto Nacional de Assistência Médica
IAPs	Institutos Públicos de Aposentadoria e Pensão
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LDO	Lei Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LBA	Legião Brasileira de Assistência
MTO	Manual Técnico do Orçamento
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MSI	Modelo de industrialização por substituição de importação
MLP	Modelo Liberal Periférico
NOB	Norma Operacional Básica
OSS	Orçamento da Seguridade Social
OIEE	Orçamento de Investimento das Empresas Estatais
OF	Orçamento Fiscal
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PT	Partido dos Trabalhadores
PDRE	Plano Diretor da Reforma Estado
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNAS	Política Nacional de Assistência Social

PPA	Plano Plurianual
PIB	Produto Interno Bruto
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa Comunidade Solidária
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PRORURAL	Programa de Assistência ao Trabalhador Rural
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PLOAS	Projeto de Lei Orgânica de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RFB	Secretaria da Receita Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	AS POLÍTICAS SOCIAIS E O NEOLIBERALISMO	22
2.1	Teorias Gerais de Estado: Estado Social e Estado Neoliberal	23
2.2	Gastos Sociais e Financiamento das Políticas Sociais nos Estados Sociais nos países centrais	35
2.3	Crise Capitalista e Implicações para a Política Social	45
2.4	O Neoliberalismo no Brasil.....	50
2.4.1	O processo de contrarreforma no Brasil.....	51
2.4.2	O neodesenvolvimentismo no Brasil.....	58
3	AS CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	67
3.1	A política de assistência social no Brasil: entre a ajuda e o direito.....	67
3.2	A não implementação da política de assistência social no Brasil.....	71
3.3	A centralidade da política de assistência social a partir do governo Lula	79
4	AS TRÊS FACES DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL (2003 - 2013): FINANCIAMENTO DIRETO, DE GESTÃO E INDIRETO	86
4.1	O orçamento público e a seguridade social	86
4.1.1	A importância política do orçamento público e do fundo público	87
4.1.2	A regressiva carga tributária brasileira.....	93
4.2	Financiamento tributário da política de assistência social: os mais pobres pagam a conta	97
4.3	O Financiamento da Gestão Financeira da política de Assistência Social no SUAS.....	109
4.4	O Financiamento Indireto da política de Assistência Social	120
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
	REFERÊNCIAS	135

1 INTRODUÇÃO

A política de assistência social brasileira demorou a desenvolver-se e somente atingiu o seu ápice com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Antes ela era vista como política que dependia da boa vontade dos governantes e da população e suas ações compreendiam atitudes filantrópicas, que na maioria dos casos eram geridas pela primeira dama. A CF trouxe diversos avanços, como adoção do conceito de seguridade social, que compreende um conjunto de ações na área da saúde, assistência social e previdência social, além do seguro-desemprego.

Porém, no que concerne especificadamente à política de assistência social, essa vem demonstrando dificuldades em se estabelecer no cenário das políticas sociais brasileiras. O primeiro ponto para essa afirmação refere-se à dificuldade de promulgação de sua lei orgânica, que demorou cinco anos para ser aprovada. O segundo ponto é a questão do financiamento dos programas da assistência social, que, em tese, em função do crescimento significativo nos últimos anos de recursos aplicados nos programas de transferência de renda, continua sem a exigência de aplicação mínima de orçamento. Portanto, a política de assistência social fica, na prática, com parcelas menores em relação às demais políticas, limitando a expansão dos serviços socioassistenciais.

Em 2004, houve a promulgação da política nacional de assistência social (PNAS), que já era prevista na LOAS em 1993. A PNAS é operacionalizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é um sistema público não contributivo e tem como público-alvo pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social. Pressupõe sistema descentralizado, com a participação de todos os entes federativos na implementação das ações socioassistenciais. Houve primazia do Estado na efetivação dessa política e ao mesmo tempo previu a participação do setor privado, ou seja, das entidades sem fins lucrativos. O SUAS foi institucionalizado em 2005 pela Norma Operacional Básica (NOB) que se propõe a ser novo instrumento de regulação e gestão da política de assistência social e estabelece, entre outras coisas, o caráter e os níveis de gestão do SUAS e os repasse automáticos fundo a fundo entre cada ente federado. Define, também, as condições de repasse, os pisos de financiamento e os critérios de partilha.

Entretanto, nem tudo foi avanço na política de assistência social nesses últimos anos, já que passa por um período no qual há a prevalência de programas de transferência de renda e focalização na extrema pobreza, que são medidas paliativas e residuais, que não objetivam em tirar o indivíduo da situação de vulnerabilidade social.

Esta pesquisa tem por objeto de estudo o financiamento da política de assistência social brasileira decorrido dos quase onze anos de concepção do SUAS (2003 a 2013), na esfera federal, analisado sobre três óticas relacionadas entre si, porém, operacionalmente distintas: a dimensão do financiamento direto, no qual se analisou as fontes de financiamento da política de assistência social, ou seja, se elas provieram de tributos progressivos ou regressivos. A ótica da gestão financeira, na qual foi feito um estudo sobre o Sistema Único da Assistência Social e as decisões de políticas-administrativas no que concerne ao financiamento, principalmente sobre a questão da descentralização, co-financiamento e do repasse fundo a fundo entre os entes federativos. Por fim, a ótica do financiamento indireto, em relação às implicações das desonerações tributárias na política de assistência social nesse período¹.

Esta pesquisa estrutura-se a partir dos seguintes objetivos:

1. Identificar e analisar as fontes tributárias de financiamento da política de assistência social no Brasil (2003-2013);
2. Estudar o financiamento da política de assistência social pós SUAS, principalmente, no que tange ao modelo de gestão descentralizada e ao cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social;
3. Investigar os demonstrativos de gastos tributários, entre 2003-2013, para encontrar o montante do valor das exonerações tributárias ocorridas na política de assistência social.

Paralelamente a esses objetivos, propõe-se os seguintes questionamentos:

- a) De que maneira a política de assistência social no Brasil entre 2003 a 2013 foi financiada?
- b) As fontes tributárias do financiamento da política de assistência social no orçamento público federal, no período de 2003 a 2013, após a criação do SUAS tiveram caráter progressivo, ou seja, fizeram justiça fiscal?
- c) O SUAS trouxe aumento no repasse de recursos orçamentários para os estados e os municípios estruturarem a rede socioassistencial?

¹ Essa forma de estudar o financiamento das políticas sociais foi desenvolvida no artigo de Salvador (2012a).

Para melhor reflexão acerca dos questionamentos propostos nesse estudo, formularam-se três hipóteses:

1. Analisando somente as fontes de financiamento dos programas e serviços da política de assistência social brasileira, é possível perceber que elas são, majoritariamente, providas de tributações indiretas, ou seja, são financiadas pelos próprios usuários dessa política via carga tributária regressiva.
2. Após a construção do SUAS, em 2004, o financiamento da política de assistência social brasileira ocorreu de maneira centralizada, uma vez que a maior parte dos recursos foram gastos pela União. Nessa política houve prevalência dos programas de transferência de renda, competindo ao município, portanto, o ônus de estruturar toda a rede socioassistencial e outros equipamentos públicos como CRAS e CREAS.
3. O Estado possui papel dual no financiamento da política de assistência social brasileira, já que ao mesmo tempo em que ele financia diretamente programas, ações e serviços via fundo público, ele financia, também, indiretamente essa política por meio gastos tributários. Esses gastos tiveram destaque nesse período, uma vez que o Estado deixou de financiar ações e serviços da assistência social para passar a responsabilidade para as entidades sem fim lucrativo.

A análise do orçamento da assistência social e o seu financiamento por essas dimensões são importantes para se compreender de que maneira estão sendo utilizados os recursos públicos e de quais fontes eles são oriundos. Analisar o financiamento pela ótica da gestão é necessário, também, para averiguar como ocorre a descentralização da política de assistência social, na qual dentro do pacto federativo deve-se ter a divisão das atribuições e competências entre os três níveis de para a efetivação dos serviços socioassistenciais. Dessa maneira, é imprescindível que haja uma série de critérios para a partilha e as transferências dos recursos orçamentários destinados à política de assistência social, por exemplo, existência de fundo específico em cada ente federativo.

O SUAS reafirma que o Estado tem como primazia a provisão da política de assistência social, entretanto, prevê a participação do setor privado e da sociedade civil, desde que seja devidamente regularizada com o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Ao afirmar isso, abre espaço para que ocorra a transferência de recursos públicos para as entidades sem fins lucrativos que prestam tais serviços. Logo, a análise do financiamento indireto da assistência social se mostra importante, já que se torna possível compreender o

quanto o Estado financia, indiretamente, a assistência social por meio de exonerações tributárias que são disponibilizadas às essas entidades, como pela transferência direta de recursos.

Esses modelos de análise do financiamento da assistência social são contraditórios e cheios de tensões. De acordo com Colin (2008), essas tensões e contradições existem porque há necessidade da forte presença do Estado, dotado de seus recursos humanos, matérias e financeiros, por meio, do financiamento direto e indireto, porém, ocorre ao mesmo tempo forte pressão na prevalência dessas instituições sem fins lucrativos que realizam essas ações, permeada no vigente processo de contrarreforma do Estado.

Questões do Método

Esta pesquisa utilizou do **paradigma materialista-histórico**. Portanto, refuta-se qualquer análise a-histórica, neutra e funcionalista da realidade estudada. Acredita-se que esse paradigma é o que melhor explica o objeto de estudo, por mostrar uma visão do todo do fenômeno. A política social deve ser vista em sua totalidade². Ela também é contraditória, ou seja, ela não está somente a favor do capital e também não tem a função somente de legitimar a classe trabalhadora, sendo garantida somente por causa das lutas de classes, pois em ambas, conforme afirma Behring e Boschetti (2006), predominaria a visão de um Estado pacífico e desprovido de luta de classes no seu seio.

A realidade social é complexa, heterogênea, contraditória, revelando-se sob diversas partes. Ela precisa ser pesquisada, questionada e explicada (IANNI, 1986). Não é possível estudar a política de assistência social sem conhecer a conjuntura que está instaurada. A política de assistência social está inserida na ortodoxia neoliberal, ou seja, ela assume as características de um Estado Neoliberal, já que está situada na sociedade capitalista e neoliberal. O pesquisador deve ter papel ativo no estudo do seu objeto de pesquisa, no qual se deve sempre indagar o seu objeto. Portanto, a análise das políticas sociais “devem ser situadas com expressão contraditória da realidade, que é unidade dialética do fenômeno e da essência” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p. 39).

² De acordo com Kosík (1976), a totalidade não é a soma de todas as partes ou fatos. Ela significa a realidade como um todo estruturado, dialético do qual um fenômeno qualquer pode ser compreendido. Esses fenômenos somente serão conhecimento da realidade se são compreendidos dialeticamente. E como a realidade social é dialética, o conhecimento não consiste em acrescentar mais fatos. “É um processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo, dos fenômenos para a essência e da essência para os fenômenos, da totalidade para as contradições e das contradições para a totalidade; e justamente neste processo de correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento recíproco e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade.” (p. 41).

Segundo Boschetti (2006), toda análise de uma política social e, mais especificadamente, da política de assistência social, tem que ter análise do ponto de vista histórico, econômico e político. Do ponto de vista histórico, será necessário fazer resgate da história da política de assistência social brasileira e se necessário compará-la com outros países, principalmente aqueles da Europa, já que eles se mostraram pioneiros nas experiências de programas de transferência de renda e possuem uma política de assistência social mais consolidada. É preciso, também, relacionar a política com as expressões da questão social.

Já do ponto de vista econômico, é preciso fazer a relação entre a política de assistência social com a situação econômica do Brasil em seu dado momento histórico como, por exemplo, a influência que o neoliberalismo traz para a política de assistência social e para os programas que irão influenciar, principalmente, a classe trabalhadora (ANTUNES, 2000).

Por fim, do ponto de vista político, tem a necessidade de saber as tomadas de decisão das forças políticas em questão, analisando, também, o papel do Estado capitalista e dos grupos sociais envolvidos nesse processo de decisão. É importante frisar que todas essas questões devem ser entendidas em sua totalidade e devem ser vistas não de forma atomizada, mas sim, como um todo.

De acordo com Boschetti (2006), ao analisar cada programa da assistência social é necessário sinalizar alguns pontos como: os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; o financiamento (fontes, montante e gastos) e gestão (forma de organização) e controle social (participação da sociedade civil) e seus fatores próprio de análise.

Para essa dissertação é necessário identificar duas importantes categorias de análise: as fontes de financiamento e direção dos gastos (BOSCHETTI, 2006) na política de assistência social. Ao analisar as fontes de financiamento, pretende-se descobrir se os recursos dessa política provêm de tributos diretos ou indiretos, ou seja, se para o seu financiamento há a predominância de tributação regressiva (tributos indiretos) ou progressiva (tributos diretos), recaindo, portanto, sobre quem o ônus do seu financiamento.

A segunda categoria de análise importante é a direção do gasto da assistência social. O estudo do gasto social do governo com a assistência social pode ser revelador já que, como foi dito anteriormente, pode identificar as prioridades governamentais e se os recursos estão sendo bem aplicados em todo o país, para que dessa forma, contribua para a diminuição da desigualdade social brasileira.

De acordo com o INESC (2009), todo estudo sobre orçamento de uma política deve se pautar tanto nas fontes de arrecadação quanto nos gastos. Quanto às fontes de arrecadação, as análises devem ser feitas sobre a estrutura do sistema tributário brasileiro e problematizar se

esse sistema e, conseqüentemente, a carga tributária brasileira, são justos. Já as análises dos gastos sociais devem ser pautadas na articulação entre as receitas e as despesas e se estão conseguindo concretizar os objetivos essenciais da política da assistência. Portanto, após a análise desses quesitos conseguimos compreender a importância da política de assistência social no âmbito do orçamento público brasileiro.

Essa pesquisa se caracterizou por utilizar as técnicas pesquisas mistas (MORAIS; NEVES, 2007), ou seja, análises qualitativas e quantitativas. Utilizou-se das técnicas quantitativas ao coletar os dados que servirão de base para a comprovação da hipótese dessa pesquisa, com o objetivo de saber o quanto foi gasto com a política de assistência social no período de 2003 a 2013 e as fontes que financiaram a execução desses programas. Já as técnicas qualitativas, possuem caráter exploratório e investigativo para o estudo dos documentos e textos necessários para dar suporte à análise dos dados quantitativos. De acordo com os autores Minayo e Sanches (1993), o trabalho qualitativo busca elaborar as teorias, métodos de análise, princípios e por último estabelece os resultados. A abordagem qualitativa é importante nessa etapa de análise quantitativa da pesquisa porque ela é capaz de realizar uma aproximação entre o sujeito e o objeto (MINAYO; SANCHES, 1993), sem perder de vista, claro, o paradigma materialista histórico adotado nessa pesquisa.

Para facilitar a execução deste trabalho, foi necessário dividi-lo em cinco grandes etapas:

1. Um estudo sobre a legislação brasileira no que concerne à consolidação da política de assistência social brasileira como um direito social, tendo como marco legal a Constituição Federal de 1988. Visa, também, analisar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o SUAS e a NOB/SUAS, que definem as condições gerais, os mecanismos e os critérios de partilha para a transferência de recursos federais para o Distrito Federal e os estados e municípios, ou seja, operacionaliza o repasse de recursos fundo a fundo e o co-financiamento dos programas e serviços assistenciais. Outras fontes importantes foram os documentos do governo que tratam sobre a política de assistência social, como os Cadernos SUAS que tratam sobre a gestão e, principalmente, financiamento da política de assistência social.
2. Levantamento bibliográfico das principais categorias deste trabalho, bem como as pesquisas que discutem e analisam a política de assistência social, o ciclo orçamentário brasileiro, a carga tributária brasileira, o papel do terceiro setor na política de assistência social brasileira.

3. Levantamento dos dados sobre o orçamento e o financiamento direto da Política de Assistência Social, por meio da base dos dados do sistema SIGA Brasil desenvolvido pelo Senado Federal. O sistema SIGA reúne um grande acervo de dados orçamentários extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Além do mais, utilizou-se da base de dados do Siga Brasil para encontrar os dados sobre as transferências feitas da União para os estados e municípios, a fim de estudar o co-financiamento da assistência social.
4. Levantamento dos relatórios produzidos pela Secretária do Tesouro Nacional sobre o Balanço do Setor Público Nacional – (BSPN), que contempla a consolidação das contas dos entes federativos relativos ao ano de 2003-2012, com o objetivo de analisar o quanto cada ente gastou com a política de assistência social.
5. Levantamento dos dados sobre os demonstrativos dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária que acompanha a Lei Orçamentária Anual (LOA), com o objetivo de analisar o montante do valor das exonerações fiscais (gastos tributários³) ocorridas na política de assistência social no período de 2003 a 2013.

Este trabalho foi dividido em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, buscou-se compreender o Estado e o fundo público, por meio de contextualização histórica daquele e compreensão da constituição deste, ou seja, teve objetivo de demonstrar a orientação que o Estado assume na sociedade capitalista e relaciona-se com o financiamento de políticas sociais, o orçamento e o gasto social de tais políticas nos países do capitalismo avançado. Além do mais, como o Brasil também está inserido no modelo capitalista de produção, há um tópico no capítulo dedicado a esse estudo, a fim de posteriormente entender a maneira pela qual se estruturou a política de assistência social e seu financiamento.

No segundo capítulo, buscou-se compreender a política de assistência social brasileira. Estudou-se o processo de consolidação da política de assistência social brasileira até sua legitimação como direito social na CF/88. Atentou-se ao processo de contrarreforma vivenciado por ela, a partir dos anos 90, até as características assumidas após a criação do SUAS.

³ Gastos tributários são gastos governamentais indiretos de natureza tributária. Têm como objetivo alocar recursos públicos para realizar o custeio de despesas governamentais comparáveis às de políticas públicas, podendo substituir gastos diretos do governo (RFB, 2012).

Já no terceiro capítulo, busca-se, inicialmente, compreender o processo orçamentário e a importância do orçamento público como instrumento político nas escolhas das políticas sociais, remetendo-se, portanto, à disputa do fundo público pelos recursos orçamentários e sobre a carga tributária brasileira. Depois, buscou-se estudar o financiamento direto, de gestão e o indireto, a fim de contemplar os objetivos, perguntas e hipóteses desta pesquisa. Analisou-se o novo modelo de financiamento, instaurado pós SUAS com o repasse fundo a fundo e o co-financiamento entre as esferas governamentais. Demonstrou-se os limites e possibilidades desse novo modelo de gestão e de que maneira ocorre esse repasse fundo a fundo, além de evidenciar as implicações das desonerações tributárias no financiamento da política de assistência social.

2 AS POLÍTICAS SOCIAIS E O NEOLIBERALISMO

Este capítulo tem dois grandes objetivos. O primeiro é de conceituar o Estado capitalista e, mais especificadamente, o Estado Social nos países centrais do capitalismo, que possui diversas contradições. O segundo objetivo é de conceituar o Estado neoliberal brasileiro, demonstrando as suas peculiaridades e a forma que ele atua na preservação do sistema capitalista, tendo como corte o período pós Constituição Federal de 1988 até 2013. A análise do Estado é importante para compreender a maneira que ocorre o orçamento e financiamento da política de assistência social, uma vez que a característica que ele assume dentro do sistema capitalista será balizador para compreender a maneira pela qual as políticas sociais são articuladas dentro do país.

O capítulo está dividido em quatro seções. A primeira seção demonstra funções que o Estado capitalista assumiu a partir do pacto keynesiano-fordista até meados da década de 1970/80, quando ocorreu a crise fiscal do Estado e o esgotamento desse pacto e o fortalecimento das idéias neoliberais. A segunda parte analisa o financiamento e o gasto social em alguns países que tiveram um Estado Social minimamente consolidado no pós II Guerra Mundial, principalmente na Europa, além dos Estados Unidos, da Austrália e do Japão.

A terceira parte traz a influência que a atual crise do capitalismo vivencia atualmente nas políticas sociais. Já a quarta e última parte analisam a consolidação do neoliberalismo no Brasil, pós CF/88, até o neodesenvolvimentismo, período que marca a entrada do Lula à presidência da república, em 2003 até a sua sucessão, pela presidente Dilma, em 2011. A importância de demonstrar a economia política desse período no Brasil, para a análise do financiamento da política de assistência social, deve-se ao fato de o país ter passado por diversas contrarreformas pós CF, que impactaram negativamente na consolidação dessa política como direito social para todos que dela necessitam, conforme preconiza a Carta Magna e um dos indicadores que sofrem com essas reformas, é justamente o seu orçamento e financiamento. Como na sociedade capitalista ocorrem disputas pelos recursos públicos, tanto para atender aos interesses privados ou sociais, o Estado influencia na destinação de tais recursos. Portanto, é importante analisar o papel do Estado no Brasil para compreender a estrutura orçamentária da política de assistência social.

2.1 Teorias Gerais de Estado: Estado Social e Estado Neoliberal

O conceito de Estado assume papel importante para entender o financiamento das políticas sociais. É importante saber o seu papel na implementação de políticas sociais no capitalismo e o destino de recursos do fundo público, assim como do seu financiamento já que a maneira que ele atua interfere na forma que essas políticas serão oferecidas à população.

Há relação dialética entre a sociedade e o Estado, uma vez que ele é fundado por essa sociedade e o Estado é constitutivo daquela (IANNI, 2004). Logo, a sua análise permite a compreensão da sociedade e as forças sociais que predominam e influenciam o poder estatal. Nesse sentido, há contradição entre Estado e sociedade, e política social (mais especificadamente a política de assistência social) aparece como resultado dessa interação. Portanto, pode-se afirmar, que a política de assistência social, por exemplo, é processo dinâmico e “resultante da conflituosa relação entre interesses contraditórios” (PEREIRA, 2008, p.86), no caso, interesses entre o capital e o trabalho. Nessa relação, há o Estado atuando como mediador.

O Estado, portanto, tem importante papel como mediador das relações sociais, porém, dentro do sistema capitalista de produção, ele assume o papel de Estado Capitalista, ou como preconizava Marx, ele sempre será agente dominador, em qualquer regime em que seja estruturado em um sistema de classes, já que ele é fruto das classes da sociedade e exerce a função de manter conjunto de relações de propriedade (SWEEZY, 1982).

Segundo Marx, o Estado Capitalista é sistema de exploração de classes, e há classe que possui os meios de produção e outra, dominada, que vende sua força de trabalho para a classe dominante. Essa exploração tem sua origem na diferença entre o valor da força de trabalho e o valor produzido pelo trabalhador e; na apropriação da mais-valia pelo capitalista. O Estado capitalista é, também, sistema econômico que possui suas próprias leis autônomas e dinâmicas.

Gramsci amplia o conceito marxista de Estado, no qual esse era “comitê da burguesia”. Para ele, o Estado é o resultado da sociedade civil e da sociedade política, ou seja, “hegemonia couraçada de coerção” (COUTINHO, 2011, p.269). Segundo Gramsci, compreender a hegemonia é importante para entender o funcionamento do Estado e do sistema capitalismo. Hegemonia é o predomínio ideológico das classes dominantes sobre as classes subalternas na sociedade civil, fundada no consenso, diferente da dominação, que é fundada na coerção. (CARNOY, 1988). Logo, pode-se afirmar que o Estado possui face dupla, que seria a sociedade civil, que tem o conjunto das instituições responsáveis pela

difusão de ideologias, como escolas, igrejas, partidos políticos, mídia e; sociedade política, que designa o conjunto dos mecanismos por meio dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da coerção.

Segundo Carnoy (1988, p. 93):

[...] para Marx e Gramsci, a sociedade civil é o fator chave na compreensão do desenvolvimento capitalista, mas para Marx a sociedade civil é estrutura (relações na produção). Para Gramsci, ao contrário, ela é superestrutura, que representa o fator ativo e positivo no desenvolvimento histórico; é o complexo das relações ideológicas e culturais, a vida espiritual e intelectual, e a expressão política dessas relações toma-se o centro da análise, e não a estrutura.

Essa ênfase que Gramsci dá à superestrutura torna-se importante para entender porque o sistema capitalista é aceito, mesmo sendo negativa para a classe trabalhadora, com o aumento da pobreza e alienação. E, nota-se que o Estado e a classe dominante não necessitam utilizar, sempre, a coerção para se tornar hegemônico.

De acordo com Mandel (1982), o Estado é produto da divisão social do trabalho. Sua origem coincide com a origem da propriedade privada, associada com a separação entre aquilo que é da esfera privada e pública da sociedade⁴, tem como função principal sustentar estrutura de classe e as relações de produção. Suas funções superestruturais, portanto, seriam a proteção e a reprodução das relações de produção, já que não é possível realizar isso somente com os processos automáticos da economia. Segundo Poulantzas (1981, p. 45), o Estado detém papel importante na existência e reprodução das divisões de classe, ou seja, “onde existe divisão de classes, há luta e poder de classe, existe, portanto, o Estado, o poder político institucionalizado”.

Mandel (1982) classifica as principais funções do Estado de três maneiras. A primeira seria a de criar condições gerais de produção que não são asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante, entretanto, ele não pode ser visto como instituição ou instrumento de substituição do capital, ele somente exerce o papel de preservar a sua existência. A segunda seria a de reprimir ameaças das classes dominadas, ou seja, seria o Estado exercendo sua função repressiva, seu poder de polícia. A terceira função é de garantir que ideologia da sociedade seja a da classe dominante e, conseqüentemente, que a classe dominada aceite essa exploração.

Essa terceira função é essencial para compreender o porquê a classe trabalhadora se submete à exploração capitalista e não ignora as leis existentes dentro da sociedade. Seria

⁴ Para compreender mais sobre a origem do Estado, ver importante livro de Engels (2010): “A origem da família, propriedade privada e do Estado.”

insustentável se o Estado agisse somente por meio da repressão, já que, se viveria em um estado latente de guerra. Entretanto, a ideologia não é somente conjunto de ideias; ela compreende, também, diversas práticas materiais relativas aos hábitos, moldando-se no conjunto de práticas sociais, isto é, tanto políticas quanto econômicas. (POULANTZAS, 1981).

Como foi dito anteriormente, a ideologia dominante é a da classe dominante e ela influencia todos os aparelhos estatais, porém, conforme o autor, o Estado, mesmo estando alinhado com a classe hegemônica, tenta agir no campo do equilíbrio instável do compromisso entre classe hegemônica e dominada, ou seja, busca consenso. Portanto, às vezes o Estado atua de maneira contra os capitalistas e encarrega-se de fornecer uma série de medidas positivas para a classe trabalhadora, como por exemplo, a provisão de serviços sociais à população. Essa ação positiva é refletida, muitas das vezes, pela atuação do movimento dos trabalhadores, não retirando, portanto, do debate a contradição existente dentro dessa instituição, ou seja, ao mesmo tempo em que esse Estado permite que a classe trabalhadora seja explorada pela classe burguesa, ele deve atender às suas reivindicações (PEREIRA, 2008). Afirma-se, portanto, que o Estado tem como premissa satisfazer necessidades ou interesses (de classe) distintos, já que estamos situados em uma sociedade de classes.

Percebe-se, então, a contradição existente no Estado já que ele tem que oferecer condições de acumulação de riquezas para uma classe dominante e buscar a sua legitimação perante uma classe dominada. Para que isso ocorra, é possível que a ação estatal vá de encontro com alguns interesses da classe capitalista, como ocorreu, por exemplo, com a instauração da legislação fabril e redução da jornada de trabalho dos proletários da Inglaterra no século XIX (SWEEZY, 1982).

É importante notar que o próprio Estado capitalista é contraditório já que possui, de acordo com O'Connor (1977), duas funções básicas – acumulação e legitimação –, ou seja, esse deve criar ou manter condições que seja possível à acumulação capitalista e deve criar condições de manter a sociedade em harmonia e se legitimar dentro da sociedade capitalista. Isso quer dizer que ele não pode utilizar sempre da coação para conseguir se legitimar ou ajudar a classe dominante a acumular mais capital, caso contrário, ele perderá esse poder. Mas ele não pode, também, deixar de criar condições para que essa classe dominante continue a acumular capital.

Segundo O'Connor (1977), essas duas funções do Estado geram caráter duplo nos gastos estatais: capital social e despesas sociais:

- a) Capital social é a despesa necessária para a acumulação do capital. Existem dois tipos de capital social:
- a. Investimento social: que são projetos e serviços que aumentam a produtividade do trabalho;
 - b. Consumo social: são projetos e serviços que diminuem o custo da reprodução do trabalho. Por exemplo, o seguro social, que ao mesmo tempo em que expande o poder reprodutivo da força de trabalho, reduz os custos do trabalho.
- b) Gastos Sociais: são projetos e serviços exigidos para a manutenção da harmonia social. Cumpre a função de legitimação do Estado.

Essa contradição se mostra mais aparente com o desenvolvimento do Estado Social dos países da Europa Ocidental, Estados Unidos, Japão e outros. Alguns estudos demonstram que o surgimento desse Estado é do período pós II Guerra Mundial, entretanto, Pierson (1998) critica essa tentativa de datar o nascimento do Estado Social, já que é um processo que se desenvolve desde século XIX e que a origem desse Estado foi diferente em diversos países, como Inglaterra, Alemanha e França e estão relacionadas a três conjuntos, como a introdução do seguro social, a extensão da cidadania e desfocalização do *Welfare* Público da extrema pobreza e o crescimento do gasto social.

Foi no período do segundo pós-guerra que houve o fortalecimento do Estado Social com aumento considerável do orçamento social em quase todos os países, por meio de consolidação de políticas sociais e amplo consenso político entre classes sociais. Isso significou o abandono de aspirações socialistas e para o capital, compromisso com o pleno emprego e propriedades públicas estratégicas para consolidação desse Estado (PIERSON, 1998), já que antes, havia a predominância de um Estado Liberal, defendido por diversos economistas políticos clássicos, como Adam Smith⁵.

Eles defendiam, entre outras coisas, a não intervenção estatal na economia, visto que o próprio mercado possuía mecanismo de se auto-regular, o que seria a “mão invisível”. O papel do Estado “resume-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os ‘benefícios aos homens’” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.56). Para os liberais, a liberdade de mercado criaria sua própria demanda, ou seja, conforme a Lei de Say, tudo que é produzido no mercado será por ele consumido, não ocorrendo, portanto, crise de

⁵ SMITH, Adam. **Riqueza das Nações**. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

superprodução no Estado. Entretanto, essa lei é contraditória em função da crise do sistema capitalista de 1929.

Com a quebra da bolsa de Nova York e a grande depressão, ocorre recessão na economia mundial. A teoria do Estado liberal começa a perder credibilidade, abrindo espaço para o desenvolvimento de ideais como a do economista John Keynes que defendeu em seu livro, *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936), a intervenção estatal com o objetivo de reativar a economia capitalista:

A grande depressão econômica de 1929, com seus dramáticos efeitos inflacionários e depressivos, redundando num aumento assustador do desemprego, provocou em todo o mundo ocidental tensões sociais e agudas que exigiram do Estado capitalista franca regulação estratégica. Para tanto, esse Estado teve que assumir despesas consideráveis para sustentar o emprego e oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores. (PEREIRA, 2001, p. 34)

Keynes propunha mudanças efetivas na relação entre Estado e mercado, cabendo àquele manter o equilíbrio econômico. Sob a ideologia keynesiana, o Estado era o produtor e o regulador da economia capitalista e essa intervenção estatal deveria ocorrer de modo a gerar o pleno emprego (BEHRING; BOSCHETTI, 2006), exercendo papel central na economia, devendo controlá-la, para assim, conseguir manter o alto consumo das massas. Ao contrário da perspectiva do liberalismo e do neoliberalismo, o Estado keynesiano deve intervir na economia. O objetivo de Keynes era manter a demanda agregada juntamente com o aumento da economia e isso traria (e trouxe) um aumento da capacidade de consumo das massas e do pleno emprego, além de grande concentração de capital por parte dos países capitalistas.

Essa intervenção estatal na economia, ancorada com o pacto keynesiano-fordista, vigora de 1945 até meados da década de 1970. Nesse período, houve, principalmente em alguns países da Europa, a consolidação de políticas sociais, expressivo aumento do gasto social estatal, baixa taxa de desemprego e consenso entre as classes dominantes e as dominadas. Porém, essas políticas sociais não são reflexos somente das lutas da classe trabalhadora, uma vez que essas, também, oferecem alguns benefícios à classe capitalista, como o aumento da produtividade dos trabalhadores, o aumento do consumo e reduz o descontentamento dos trabalhadores dentro do modo de produção capitalista.

De acordo com Harvey (2001), o período de expansão do capitalismo pós II guerra (1945-1973) teve como base um conjunto de práticas de controle do trabalho – disciplinação da força de trabalho a fim de cumprir os propósitos da acumulação capitalista –, tecnologias, hábitos de consumo e configurações de poder político e econômico. Porém, esse crescimento econômico dependia de uma série de compromissos, portanto, foi necessário que o Estado

assumisse alguns dos princípios kenesyianos e construísse novos poderes institucionais (como os sindicatos). Os capitalistas tiveram que se ajustar para que continuasse acumulando capital e o trabalho organizado também precisou se reformular e assumir novas funções dentro do seu mercado.

Todo esse equilíbrio foi resultado de anos de luta entre essas três esferas, reflexo, também, da forte influência dos sindicatos dos trabalhadores dentro das fábricas ou cooperações e dos pactos feitos com as grandes corporações. Por fim, o Estado tinha uma série de obrigações, como atesta Harvey (2001): controlar ciclos econômicos com políticas fiscais e monetárias, uma vez que a produção fordista em massa requeria condições de demanda estáveis para ser lucrativas. Todas essas políticas eram praticamente dirigidas à área de investimentos públicos que são importantes para garantir o consumo em massa e o pleno emprego. O governo complementava o salário da família com o aumento nos gastos com a seguridade social, como saúde, educação e assistência social. Ocorrendo, portanto, o fortalecimento dos Estados Sociais e um abandono com o Estado liberal, idealizado por Smith (POCHMANN, 2004).

Porém, o que de fato significa Estado Social? O que ele significou para o capitalismo e para as políticas sociais, mais especificadamente, para a política de assistência social? De acordo com Gough (1982), o Estado Social significa, primeiramente, uma série de provisão de serviços sociais a indivíduos e a famílias, como educação, habitação e saúde, providos por ele. Esses serviços podem ser em dinheiro ou em ações, ou seja, que se consegue gratuitamente no âmbito estatal, como educação, saúde. O Estado Social significa, também, a regulamentação estatal das atividades privadas de indivíduos ou empresas.

Para a construção desse Estado Social, o fundo público exerceu papel ativo nas políticas macroeconômicas, sendo, essencial para a acumulação capitalista e na garantia de políticas sociais (SALVADOR, 2010a). Essa ampliação dessas políticas acabou determinando considerável redistribuição do valor socialmente criado em favor do orçamento público (MANDEL, 1982). Porém, a apropriação do Estado pelas riquezas produzidas, não pode implicar em diminuição da taxa de lucro dos capitalistas, por isso, que se afirma haver grande disputa em torno do fundo público.

O fortalecimento dos Estados Sociais foi fenômeno geral desse período pós-guerra, refletindo nas características que as políticas sociais foram sendo legitimadas por eles. Esse fortalecimento ocorreu, como foi dito anteriormente, principalmente por causa do acordo pós-guerra entre capital e trabalho, que é reflexo da luta da classe trabalhadora e, segundo as palavras de Gough (1982, p.142), “da capacidade do Estado capitalista de formular e aplicar

políticas que assegurem a reprodução em longo prazo das relações sociais capitalistas”. No entanto, não foi somente a classe trabalhadora que obteve conquistas nesse período, a classe capitalista também lucrou, já que os trabalhadores aumentam a sua renda, por meio de benefícios e serviços estatais, e a destina ao setor privado do mercado, é o que Gough (1982) chama de “salário social”.

Nesse contexto, houve o fortalecimento da política de assistência social, que possui a função social de garantir os mínimos sociais àqueles que não estavam inseridos no mercado de trabalho. Essa política não tinha caráter de punição à vagabundagem e de combate à mendicância, como ocorria com as *poor laws* implementadas, principalmente na Inglaterra no século XIX. A política de assistência social se localizava na ordem dos direitos sociais que demandam, por parte do Estado, maior bem-estar e que não podem ser fornecidos por meio do mercado e sim por intermédio do Estado (PEREIRA, 1996). Esse fortalecimento ocorreu basicamente por causa do reconhecimento, por parte do Estado, da questão social⁶, no qual se passa a encará-la como área de ação pública.

Pode-se afirmar que foi nesse período que houve a institucionalização da seguridade social, tendo como marco a sanção do *Social Security Act*, em 1935, pelo presidente dos EUA, Franklin Roosevelt. Entretanto, somente após a publicação do Relatório Beveridge (1942), na Inglaterra, que se amplia a universalização da seguridade social em diversos países e isso teve como consequência direta o aumento de despesas com proteção social e tentativas de combate à pobreza (SALVADOR, 2010a).

O plano tinha como objetivo combater os cinco males da sociedade, que seriam a escassez, a doença, a ignorância, e miséria e a ociosidade (BEVERIDGE, 1942) e pode ser considerado universal, uma vez que abrangeu toda a população, independente de sua renda. O Estado deveria garantir serviços de saúde e educação gratuitos e com qualidade, criar mecanismos de reinserir aqueles desempregados no mercado formal de emprego, além de mantê-los. Quanto à previdência, seria criado sistema de seguro social e na área de assistência social, foi estabelecido um mínimo para a subsistência de todos. A principal crítica realizada a esse plano é justamente a esse estabelecimento de um mínimo social para o padrão de

⁶ Yamamoto tenta conceituar a questão social ao dizer que ela é conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Surge no caráter coletivo da produção, contrapondo-se ao trabalho humano e das condições necessárias para realizá-lo. Não é possível, nesse sentido de falar de trabalhador livre, uma vez que este se vê obrigado a vender a sua força de trabalho para satisfazer suas necessidades. Portanto, a questão social expressa disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas pro relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em pauta as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal.

sobrevivência, além do mais, essa provisão estava baseada no princípio de que todos pagavam a mesma quantia para receber a mesma cobertura (PEREIRA, 2008).

Todos esses serviços seriam financiados de três fontes: dos contribuintes dos seguros, dos empregadores e da população no geral, por meio de impostos gerais, sendo que os mais ricos deveriam pagar mais impostos do que os mais pobres.

Outro traço positivo desse plano é que rompe com a lógica do seguro social contributivo idealizado por Otto Von Bismarck que, nos anos 1880, instaurou a obrigatoriedade dos seguros sociais contra acidentes de trabalho, doença e velhice. Esse modelo bismarckiano de política social possui caráter corporativista, no qual os benefícios eram fornecidos somente a algumas categorias profissionais e para receber esse seguro era necessária uma prévia contribuição dos trabalhadores. Esses seguros eram custeados, portanto, pelos empregadores, empregados e Estado.

O período de consolidação das políticas sociais esteve associado às políticas keynesianas voltadas para pleno emprego, com isso, os serviços sociais assumiram caráter universalista e “desmercadorizados”.⁷ De acordo com Esping-Andersen (1991), essa “desmercadorização” somente ocorre quando os serviços sociais são prestados fora do mercado, ou seja, eles são vistos como um direito, como ocorreu, por exemplo, com a política de saúde na Inglaterra, após o plano Beveridge. E esses direitos sociais, ao romper com a lógica da dependência dos serviços sociais com o mercado, fortaleceram a classe trabalhadora na sua luta contra a classe dominante

É importante notar que a obtenção de benefícios universais dependeu do quão forte era a classe trabalhadora. Nos países onde os movimentos trabalhistas eram mais fortes, conseguiram maior ampliação dos seus benefícios, como ocorreu nos países escandinavos e onde o movimento era fraco ocorreu um Estado Social também fraco, por exemplo, Estados Unidos (NAVARRO, 1993).

Logo, o desenvolvimento desses Estados não foi equânime em todos os países, cada país obteve o seu próprio regime de proteção social, porém, em todos os casos houve alguns condicionantes que fizeram parte da estrutura dos Estados Sociais, quais sejam: lógica industrial moderna, democracia de massa e sociedade salarial (POCHMANN, 2004).

A lógica industrial moderna se pauta pelo princípio que, nesse período, houve processo de industrialização que submeteu empregados às mesmas condições de trabalho e padrões de vida semelhantes, ocorrendo o fortalecimento dos sindicatos com a preocupação

⁷ Não se pode esquecer: por mais que essas políticas sociais fossem ofertadas fora do mercado, elas estavam inseridas dentro da lógica do sistema capitalista, não podendo, portanto, dissociá-las do mercado capitalista.

de garantir melhores condições de trabalho e, concomitantemente, o aumento da capacidade de produção industrial, com elevação dos ganhos de produtividade (POCHMANN, 2004).

Outro pilar do Estado Social foi a constituição de regimes políticos da democracia de massa (POCHMANN, 2004), ocorrendo a universalização do voto, formação de partidos políticos comunistas e organização dos trabalhadores por meio dos sindicatos. Logo, a classe trabalhadora foi possibilitada de ser representada nos poderes legislativos, conseguindo uma série de conquistas, como aprovação de leis sociais e trabalhistas, nas quais a população passou a ser beneficiada por serviços sociais públicos, como saúde e educação, além de garantia de renda aos pobres e aos aposentados.

Por constituição de sociedade salarial entende-se que nos Estados Sociais houve a possibilidade de formar sociedades que tinham mercados de trabalho organizados e assalariados, nos quais, havia o quase pleno emprego e, conseqüentemente, o aumento do padrão de vida dos mais diversos segmentos da população trabalhadora (POCHMANN, 2004).

Entretanto, esse modelo de bem-estar perdurou até a década de 1970, quando o sistema capitalista entrou em mais uma crise, ocasionado uma recessão econômica nos países centrais.

Ocorreu, a partir desse período, crise fiscal do Estado. Segundo O'Connor (1977, p. 51), “a causa da crise fiscal é a própria contradição existente dentro da produção capitalista, já que a produção é social e os meios de produção são de propriedade privada”, ou seja, embora o Estado socialize constantemente os custos da produção, os lucros continuam a sofrer apropriação privada e isso gera crise fiscal entre o que o Estado gasta e sua renda, o que produz déficit em sua conta. Durante o período pós II Guerra, o capital monopolista socializou os custos de capital e as despesas sociais da produção, porém, não houve a socialização de seus lucros. Nesse período o Estado, mais uma vez, atuou como uma “almofada amortecedora anti-crise” (BEHRING; BOSCHETTI, 2006, p.116). Além do mais, a crise gera maior demanda por despesas sociais, como seguro-desemprego, competindo ao Estado cumprir a função de legitimação social.

Após essa crise fiscal, houve o enfraquecimento do pacto fordista-keynesiano com um processo de reestruturação produtiva com mudanças na relação entre capital e trabalho, com isso trouxe implicações diretas nas configurações das políticas sociais tanto no que concerne ao seu financiamento, como no gasto social. A partir de então, iniciou-se uma série de medidas de austeridades contra o trabalhador e em favor do capital. No início da década 1980, o capitalismo entra em uma nova fase pautada por ajustes neoliberais. Nessa época, as políticas

keynesianas quase não tiveram efeito, sendo substituídas por medidas que não visavam sustentar a demanda, mas sim, restaurar o lucro e acumulação do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Os ajustes neoliberais trouxeram outro perfil para as políticas sociais com uma reestruturação e enfraquecimento dos Estados Sociais. Essa ofensiva ideológica neoliberal passou a questionar os princípios e a legitimidade dos Estados de bem-estar social (MORENO, 2004). Se antes, ele deveria ser o indutor do crescimento econômico, do pleno emprego e do bem-estar dos cidadãos, hoje o Estado Neoliberal deve favorecer os direitos individuais como o da propriedade privada, do livre mercado e da liberdade ao comércio, ou seja, as liberdades individuais estão acima das liberdades coletivas, devendo o Estado usar do monopólio da força para preservá-las. Logo, o neoliberalismo opõe-se às teorias do Estado keynesiano. A neoliberalização é um projeto de restauração do poder de classe, no caso, classe capitalista sob a classe trabalhadora. (HARVEY, 2008).

De acordo com Anderson (1995), as ideias neoliberais foram idealizadas por pensadores como Hayek⁸, Friedman⁹ e outros. Eles defendiam que o surgimento da crise ocorria por causa da base do movimento operário e do forte poder sindical e isso fazia com que as bases da acumulação capitalista (como livre mercado) fossem corroídas, por causa dos benefícios que eram pagos aos trabalhadores, isto é, elevado gasto social.

Esse processo traria, segundo esses pensadores, queda da taxa de lucros e desencadearia processos inflacionários, fazendo que a economia entrasse em colapso. Como uma das soluções, o Estado deveria romper com os sindicatos e isso de fato ocorreu. Com o esgotamento do pacto keynesiano-fordista, ocorrem profundas modificações no mercado de trabalho, sendo a tônica uma reestrutura produtiva, enfraquecendo a atuação classista dos trabalhadores. Antunes (2000) destaca que essa metamorfose no mundo do trabalho vai atingir duramente a classe trabalhadora, fragmentando-a e tornando-a mais heterogênea, incluindo o enfraquecimento dos sindicatos. Como expressão evidente dessa crise, pode-se destacar uma tendência à diminuição da taxa de sindicalização-relação entre número de sindicalizados e a população assalariada. Segundo Antunes, em 1988 a taxa de sindicalização de vários países capitalistas foi baixa, como é o caso da França (12%), EUA (16,8%). A fragmentação e flexibilização da classe trabalhadora é um dos principais motivos para esse enfraquecimento dos sindicatos.

⁸ HAYEK, Friedrich A. von. **Caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1984.

⁹ FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose Director. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural 1984. 187 p. (Os economistas).

Outra consequência dessa modificação dos sindicatos foi uma tendência neocorporativa, que privilegia os proletariados estáveis, vinculados aos sindicatos, contra os operários terceirizados e precarizados, denominados sub-proletariado, o que é cada vez mais excludente e intensifica o processo de fragmentação dos trabalhadores (ANTUNES, 2000). Ocorreram, também, mudanças dentro dos locais de trabalhos, uma reorganização da produtividade. Exemplo disso é a modificação do modelo fordista para o japonês (toyotista) de produção, o que Harvey (2001) denomina como exemplo de acumulação flexível.¹⁰

Todas essas transformações dificultaram as ações de greves já que, a partir dessa fragmentação e heterogeneização do mundo do trabalho, tornou-se mais difícil aglutinar em uma mesma empresa operários estáveis e sub-proletariados. Outra maneira de enfraquecer os sindicatos foi com a ruptura com o princípio keynesiano de pleno-emprego, já que com a restauração de uma taxa natural de desemprego surgiria novo exército de reserva de trabalho e consequentemente enfraquecimento do poder de voz dos sindicatos (ANDERSON, 1995).

Outra solução apontada pelos neoliberais é que os Estados deveriam buscar a estabilidade monetária. Para tal, seria necessária rígida disciplina orçamentária, ou seja, o controle dos gastos estatais. Outra ação necessária seriam as reformas fiscais que favoreceriam aos grandes investidores econômicos. Em outras palavras, reduzir os impostos sobre os rendimentos mais altos. No entanto, isso traria como prejuízo o financiamento das políticas sociais, já que parte desses impostos compõem o fundo público utilizado para o gasto em políticas de saúde, educação e assistência social, por exemplo.

A ascensão das políticas neoliberais, principalmente a partir de 1979, após a chegada de Thatcher (Reino Unido) e de Reagan (EUA) ao poder, trouxe uma série de desregulamentações comerciais, liberalização comercial (ALVES, 2010). Portanto, as políticas pró-capital e anti-classe trabalhadora trouxeram diversos ajustes nas políticas sociais, principalmente, no que concerne à política de emprego, com o enfraquecimento dos sindicatos, flexibilidade nos contratos de trabalho e aumento da taxa de desemprego.

Esse processo de neoliberalização da economia e de mundialização do capital trouxe consequências para o mundo do trabalho. Houve o enfraquecimento do pacto keynesiano-fordista e novo modelo de regulação do trabalho aparece, que seria o toyotismo, que segundo

¹⁰ De acordo com o autor, a acumulação flexível é o contraste com a rigidez do fordismo, uma transformação na economia política e cultural do capitalismo. “É apoiada na flexibilidade dos processos de trabalho, mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracterizam-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (2001, p. 140). Segundo Alves (2011), essa acumulação foi estratégia corporativa que teve como intuito buscar novas formas de enfrentar as condições do desenvolvimento capitalista em tempos de crise. Pode-se afirmar que essa acumulação flexível é, também, reflexo das longas derrotas do movimento operário no final das décadas de 1970 e 1980.

Alves (2010, p. 11) “é o momento predominantes do novo complexo de reestruturação produtiva que surge sob a mundialização do capital”. No toyotismo, há flexibilização e precarização das relações de trabalho, ou seja, ocorre nova lógica de produção de mercadorias e da gestão do trabalho dentro das empresas, tais como o *just in time*, isto é, não só o trabalhador é mais flexível, mas a produção também, divergindo da noção de produção em massa e repetitiva do modo fordista-taylorista.

A mundialização do capital exige do trabalhador métodos agressivos e brutais de aumento da produtividade do trabalho (CHESNAIS, 1996) e isso ocorre por meio da apropriação da mais-valia relativa, aumento do controle da produção, diminuições dos salários reais e aumento do exército mundial de reserva, ou seja, do desemprego.

A mundialização do capital é uma nova configuração do capitalismo e dos mecanismos de desempenho e regulação e não somente do processo de internacionalização do capital (CHESNAIS, 1996). Segundo o Chesnais (1996, p. 15): “é na produção que se cria riqueza, a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações. Mas é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a destinação social dessa riqueza”, ou seja, essa nova forma de acumulação capitalista é dada pela predominância dos capitais financeiros, fictícios que atuam dentro da esfera financeira.

Os Estados Neoliberais, também contaram com forte apoio do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Eles “perdoaram” ou diminuíram as dívidas de países endividados, ou ainda, estes poderiam receber recursos financeiros dessas instituições em troca de diversos planos de austeridades, que inclui o corte nos gastos sociais, as privatizações e a flexibilização do trabalho, o que Harvey (2008) denomina de ajustes estruturais, como está ocorrendo hoje com diversos países da Europa, como a Grécia. A Organização das Nações Unidas (ONU) juntamente com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estruturaram diversas cúpulas com o intuito de debater as políticas sociais e orientando os países participantes a seguir a linha de pensamento dessas instituições supranacionais. Portanto, esses organismos internacionais se tornaram centros de propagação e implantação da ortodoxia neoliberal e dos pressupostos do livre mercado e influenciam diretamente na maneira de que as políticas sociais são organizadas dentro do capitalismo.

Rapidamente o neoliberalismo conseguiu se consolidar em uma ideologia hegemônica. Portanto, sua experiência não é exitosa. Ao fazer um “balanço do neoliberalismo”, Anderson (1995) e Navarro (1998) afirmam que o único êxito do neoliberalismo foi o controle da inflação e da deflação ao longo dos anos 1970 e 1980, a não ser que se considere o aumento

significativo do desemprego como exitoso (os neoliberais consideram). Segundo Anderson (1995), a taxa de desemprego nos países da OCDE passou de 4% em 1970 para 8% em 1980.

Outro fracasso do neoliberalismo foi, segundo esses autores, a tentativa de aumentar as taxas de crescimento dos países, que permaneceram baixas nos anos de 1970 e 1980, sem falar nas profundas crises que os países da OCDE enfrentaram nos anos 1980, 1990 e que enfrentam atualmente, além das drásticas consequências que isso trouxe/traz para as políticas sociais.

Pode-se afirmar, portanto, que em termos econômicos o neoliberalismo fracassou e não conseguiu diminuir por completo os custos com as políticas sociais, ou seja, não foi capaz de conter os gastos sociais, já que houve aumento do desemprego e, conseqüentemente, do pagamento do seguro-desemprego e da mudança do perfil demográfico da população, já que uma maior quantidade de idosos aposentados faz com que eleve as pensões pagas a eles. (ANDERSON, 1995). Contudo, o neoliberalismo é muito exitoso no que condiz em manter uma sociedade de desiguais, demonstrando que está longe de ser um projeto somente econômico, mas ideológico, uma vez que com todos esses malefícios, ele consegue se manter e se reinventar dentro do sistema capitalista.

Na próxima seção será apresentado breve estudo sobre o montante dos gastos sociais e de que maneira os Estados Sociais financiam as políticas sociais no sistema capitalista.

2.2 Gastos Sociais e Financiamento das Políticas Sociais nos Estados Sociais nos países centrais

O aumento do gasto social nos países centrais, entre 1940 a 1970, ocorreu por causa de alguns fatores. De acordo com Gough (1982), os custos relativos crescentes dos serviços sociais foram importantes para o aumento do gasto social, uma vez que há tendência de que os custos desses serviços aumentem, ano após ano, em ritmo mais rápido do que a média de outros serviços, logo, necessita que o gasto com esses serviços sociais, como assistência social, saúde, moradia e educação se elevem para manter a qualidade. Pode-se dizer, também, que houve aumento do orçamento social em diversos países da Europa que integram a OCDE. Por exemplo, nas primeiras duas décadas do século XX, o gasto em relação ao PIB passou de 3% para 25% em 1970, nesses países (PIERSON, 1998). Outro fator preponderante para o aumento do gasto social foram as diversas mudanças demográficas, já que a população nos países europeus aumentou consideravelmente desde o fim da II Guerra Mundial, gerando necessidade de ter mais serviços específicos para cada idade. De acordo com Pierson (1998),

as mudanças nesses períodos se dão principalmente pelo crescente aumento da expectativa de vida e o declínio da taxa de mortalidade, aumentando em decorrência disso, a provisão de pensões e aposentadorias, e gastos com a saúde.

Um terceiro fator para o aumento dos gastos sociais foram os novos e melhores serviços (GOUGH, 1982). Isso decorreu por causa de duas tendências distintas. Primeiro, há aumento nos tipos de serviços sociais já que há diferentes grupos sociais com necessidades diversas, refletindo crescimento extensivo do Estado Social. Já a segunda tendência, decorreu da melhora na qualidade dos serviços prestados pelo Estado, caracterizando forte crescimento do Estado Social. A maioria dos países da OCDE expandiu programas e serviços sociais no que concerne ao seguro de acidente de trabalho, ao auxílio-doença e ao auxílio natalidade e a expansão de programas sem critérios de elegibilidades, ou seja, mais pessoas seriam beneficiadas e com melhores benefícios (PIERSON, 1988). E por fim, um fator importante para o aumento do gasto social foram as crescentes necessidades sociais, uma vez que as diversas mudanças ocorridas, no período pós-guerra, como a estrutura das famílias, o aumento da expectativa de vida e o crescimento da taxa de fecundidade tiveram como consequência aumento das necessidades sociais e logo um aumento do gasto estatal com esses serviços sociais.

Independente da razão do aumento do gasto social do Estado Social, ele necessita ser financiado de uma forma ou outra e de acordo com Gough (1982), há três maneiras de fazer isso: elevando os impostos, cobrando pelos serviços estatais ou por meio da expansão da dívida pública, que cobrirá aqueles gastos que não foram custeados pelos impostos. É importante destacar que esse aumento não foi uniforme em todos esses países.

Segundo Gough (1982), financiamento das políticas sociais, nos países da OCDE, ocorrem em sua grande maioria por meio dos impostos. E, isso não inclui somente os impostos direto sobre a renda da família ou das empresas, mas também, por impostos indiretos, como impostos sobre os capitais, locais, aduaneiros e contribuição para a seguridade social.

Logo, o fundo público exerce papel essencial no financiamento das políticas sociais, já que é formado por meio dos tributos – impostos e contribuições sociais – pagos pela população, no geral. Uma análise sobre o financiamento da política social deve considerar o caráter progressivo ou regressivo dos tributos, uma vez que o custeio realizado por meio dos impostos sobre renda e patrimônio são mais justos que aquele feito por meio de tributos indiretos, em particular, os que incidem sobre o consumo de bens e serviços e das contribuições sociais, pois estes oneram proporcionalmente os mais pobres.

É importante lembrar que o Estado, por meio do seu sistema tributário, reforça a luta de classe, já que se esse sistema não for progressivo, ou seja, tribute as grandes riquezas e patrimônios, corre o risco de enriquecimento de algumas classes em prol de outras (O'CONNOR, 1977). A exploração tributária, no sistema capitalista, é uma forma de ideologia da classe dominante e que conforme disse Marx, a luta tributária é a mais velha forma de luta de classes.

Há a tendência de haver maior estímulo aos tributos regressivos porque a ideologia capitalista afirma que caso se tributem muito os lucros das empresas, ocorrerá diminuição da acumulação de capital e conseqüentemente, o crescimento da produção e do emprego, conforme lembra O'Connor (1977). Já que diversos sistemas tributários são regressivos e possuem políticas tributárias que não se pautam pelo ideário da capacidade de pagar (no qual, todos devem pagar conforme sua riqueza) deduz, portanto, que esses sistemas reforçam as desigualdades existentes no capitalismo.

Nesse sentido, as prevalências de políticas sociais bismarckianas e beverigidianas diferem a forma que é financiada essas políticas nos mais diversos Estados Sociais. Alemanha, França, Grécia, Portugal, entre outros que se caracterizam por possuir políticas sociais situadas na lógica dos seguros sociais, possuem sistema bismarckiano de financiamento, ou seja, as contribuições sociais que servirão para financiar a seguridade social serão pagas às instituições governamentais que proverão os benefícios sociais e esses benefícios podem ser uma quantia fixa ou uma porcentagem do salário, inferindo, portanto, que o nível do benefício dependerá do histórico de contribuições sociais dos empregados. Logo, as políticas sociais possuem caráter contributivo e são financiadas, diretamente, pelos próprios trabalhadores (DIECKHOENER; PEICHL, 2009). E quem não está inserido no mercado de trabalho formal, na maioria das vezes, encontra-se fora da lógica dessas políticas sociais, salvo quando o Estado propicia outros serviços sociais.

Já em países como Suécia, Dinamarca, Inglaterra¹¹, entre outros, que dão ênfase em serviços sociais ao invés de seguros sociais, as políticas sociais se situam na lógica de provisão social e seu sistema de financiamento se caracteriza por possuir alta tributação, principalmente dos impostos de renda, porém, essa alta carga tributária é compensada pelo

¹¹ A Inglaterra possui características bastante peculiares, já que, algumas vezes, ela assumia características semelhantes aos países nórdicos e outras vezes a países liberais, como os EUA. Ela foi uma das pioneiras na constituição de um Estado Social forte, principalmente após o Relatório de Beveridge, em que o Estado deveria ser o provedor de políticas sociais de cunho universalistas, como, principalmente, na área da saúde e da educação. Porém, após a entrada de Margaret Thatcher (1979) no poder, houve desmantelamento do Estado Social inglês em prol de um Estado de cunho neoliberal. Como era difícil desmantelar o Estado Social, ela buscou estender à área social as idéias de responsabilidade pessoal e reduzir as obrigações do governo (HARVEY, 2008).

alto nível de gasto social que esses países escandinavos possuem. Esses países possuem as características de ter sistema tributário altamente progressivo e uma baixa contribuição social.

Os Estados nórdicos, por exemplo, dão ênfase em serviços sociais ao invés de transferências monetárias, como ocorre nos países germânicos ou aqueles localizados no sul da Europa - onde há uma forte presença de programas de transferência de renda -; e suas políticas sociais não são discriminatórias e nem atendem critérios seletivos de classe social ou gênero (ESPING-ANDERSEN, 1991; ESPING-ANDERSEN, 2000).

O quadro 1 mostra as diferenças existentes entre os modelos bismarckianos e beverigianos de políticas sociais. Percebem-se as inúmeras diferenças existentes entre esses dois tipos de políticas. Enquanto uma tem o objetivo maior a prevenção à pobreza, a outra tem um caráter mais residual, ou seja, é mais voltada aos riscos sociais derivados do mercado de trabalho, de manutenção ou complemento à renda.

QUADRO 1 - O modelo Bismarckiano e Beverigiano de Política Social

	Modelo Bismarckiano	Modelo Beverigiano
Objetivo	manutenção da renda	prevenção à pobreza
Benefício	relacionado ao salário	taxa fixa
Elegibilidade	contribuição prévia	residência ou necessidade
Cobertura	empregados	toda população
Financiamento	contribuição social	impostos

Fonte: BONOLI, 1997. Elaboração Própria.

As políticas bismarckianas tendem a ter testes de meios para comprovação da insuficiência de renda enquanto, as beverigianas não possuem a necessidades desses testes, além do mais, não é necessário uma prévia contribuição para acessar o benefício. Essa prévia contribuição é a característica mais forte e determinante do modelo bismarckiano e isso incidirá basicamente na questão do financiamento.

Essas políticas são financiadas por meio de contribuições sociais dos empregados e empregadores, já as políticas beverigianas são financiadas por toda à sociedade por meio de impostos gerais. Por fim, é importante ressaltar que as contribuições sociais podem possuir um caráter mais regressivo que os impostos, principalmente os de renda, onerando mais justamente aqueles que são beneficiados pelas políticas sociais. Quanto mais um sistema de proteção social for financiado por impostos de cunho mais progressistas, maior será a possibilidade desse sistema favorecer para a redistribuição de renda dentro de cada país.

Na tabela 1, quando se compara o gasto social¹² de 2012 – em % do PIB – em relação ao ano de 1980, percebe-se aumento de 15,62% para 19,73%, na média dos países da OCDE, no período. Porém esse crescimento não é homogêneo. De acordo com os dados da tabela 1, é possível perceber que mesmo nos anos do neoliberalismo, o gasto social do Estado permaneceu. Ainda que os defensores do neoliberalismo tivessem o intento de reduzir ou acabar com os gastos sociais, isso não ocorreu. Como já observado antes, a transição demográfica elevou o quantitativo de aposentados e por consequência, as despesas com pensões e aposentadorias nos países da OCDE. Além disso, observa-se que a elevada taxa de desemprego, resultante das políticas neoliberais, obrigou o Estado a aumentar o dispêndio com seguros aos desempregos.

¹² Segundo a OCDE, gasto social compreende prestações pecuniárias diretas, prestação de bens e serviços e incentivos fiscais com fins sociais. Os benefícios podem ser direcionados a famílias de baixa renda, as pessoas idosas, deficientes, doentes, desempregados, ou jovens. Os benefícios sociais são classificados como públicos, quando o Ente Público controla os fluxos financeiros relevantes. Todos os benefícios sociais que não são fornecidos por esse Ente são considerados privados. Transferências privadas entre as famílias não são considerados como "social" e não estão incluídos aqui. O gasto social total líquido inclui os gastos públicos e privados. Ele também é responsável pelo efeito do sistema tributário por meio de impostos diretos e indiretos e por benefícios fiscais para fins sociais (ADEMA; LADAIQUE, 2011).

TABELA 1: Gasto Social em relação à percentagem do PIB (1980-2012)

Países	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (e)	%
Alemanha	22,11	22,52	21,73	26,76	26,56	27,23	26,15	25,16	25,16	27,56	27,26	26,41	25,76	25,43
Austrália	10,28	12,12	13,13	16,19	17,32	16,52	16,09	16,02	16,55	17,96	16,60	16,38	16,13	15,45
Dinamarca	24,76	23,24	25,14	28,91	25,68	27,21	26,59	26,04	26,59	30,15	30,05	29,91	29,51	27,23
Espanha	15,55	17,78	19,95	21,41	20,44	21,41	21,40	21,58	23,08	26,26	26,66	25,94	25,31	22,06
Estados Unidos	13,15	13,11	13,46	15,38	14,45	15,83	15,99	16,20	16,79	19,49	20,37	20,29	19,47	16,47
França	20,76	26,00	24,87	28,50	27,72	28,97	28,59	28,40	28,56	30,69	31,00	30,37	29,88	28,03
Grécia	10,24	15,97	16,47	17,34	19,16	20,96	21,26	21,33	22,70	24,65	23,24	23,42	23,06	19,98
Itália	17,98	20,81	19,95	19,90	23,27	24,98	25,09	24,86	25,62	27,51	27,47	27,01	26,38	23,91
Noruega	16,85	17,77	22,31	23,28	21,31	21,71	20,44	20,80	20,63	23,97	24,04	22,66	22,39	21,40
Nova Zelândia	17,04	17,66	21,52	18,67	19,14	18,12	18,95	18,39	20,08	21,42	21,79	22,08	21,79	19,74
Portugal	9,92	10,10	12,50	16,48	18,88	22,90	22,94	22,52	23,04	25,85	26,06	25,27	25,38	20,40
Reino Unido	16,54	19,44	16,75	19,91	18,60	20,56	20,36	20,54	21,55	24,32	24,40	23,67	22,88	20,73
Suécia	27,16	29,49	30,23	32,04	28,43	29,08	28,41	27,30	27,28	29,62	28,17	27,21	26,51	28,54
Suiça	13,80	14,70	13,45	17,46	17,85	20,19	19,19	18,52	18,09	19,61	19,63	19,11	18,54	17,7
OCDE total	15,62	17,28	17,60	19,44	18,88	19,77	19,51	19,24	20,20	22,50	22,20	22,10	22,10	19,73

e: valores estimados

Fonte: Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011). Elaboração Própria

Segundo Boschetti (2012), os sistemas de proteção social europeus sofrem diversas contrarreformas nessa última década, que alterou, profundamente, a situação social europeia hoje. Houve, segundo a autora, maior rigidez nos critérios de elegibilidade para o acesso a programas sociais, que passaram a ser feitas por meio de prestações sociais focalizadas (diante dos inúmeros benefícios sociais universais, sobretudo, alocações familiares), com inúmeras contrapartidas para as famílias. Além do mais, segundo a autora, houve transferência dos serviços sociais para o âmbito privado, tanto por meio do desenvolvimento de serviços e seguros privados (previdência privada ou seguro saúde) quanto para atividades públicas de proteção social para as famílias e a sociedade civil.

Porém, isso não justifica essa tendência atual de diminuição do gasto social por conta da atual crise do capitalismo, em diversos países europeus e isso vai de encontro com as políticas de redução de bem-estar ('reducción del bienestar') (MORENO, 2004), que têm como enfoque a contenção do gasto público e implicações diretas para as políticas sociais, comprometendo os amplos direitos sociais que foram conquistados pela classe trabalhadora no período keynesiano fordista. De acordo com Salvador (2012), a crise tem como consequência a reação do capital contra o Estado Social. Para os neoliberais, uma das razões dessa crise instaurada está no excessivo comprometimento do orçamento público com os gastos sociais. Entretanto, não foi isso que ocorreu nos dois anos subsequentes à crise de 2008. É possível observar, pela tabela 1, que após esse ano, houve, imediatamente, um aumento do gasto social nos países da OCDE e isso ocorreu, entre outras coisas, ao aumento do desemprego, que fez com que o Estado gastasse mais com o pagamento do seguro desemprego, por exemplo.

De acordo com Boschetti (2012, p. 764):

[...] o orçamento e o fundo público se constituem a partir da riqueza socialmente produzida, sob a forma de impostos e contribuições sociais, e a opção política de transferir o custo da crise para a classe trabalhadora alterou o padrão de redistribuição de renda alcançado no período em que predominaram as políticas regulacionistas keynesianas.

Na tabela 2 percebe-se que as contribuições para a seguridade social aumentaram nos países da OCDE no período de 1965 a 2010. Houve um aumento de aproximadamente 45% das contribuições da Seguridade Social. As contribuições do empregador cresceram em 50% ao longo desses anos. Isso pode ser decorrente de uma tributação mais regressiva nesses países, uma vez que o empregador pode transferir para os preços dos bens e serviços o ônus da tributação. As contribuições sociais sobre o empregado também aumentaram em 50%

nesse período, mostrando caráter perverso da tributação, uma vez que o trabalhador, além de contribuir para a Seguridade Social por meio do seu salário, ainda tem que contribuir via tributação indireta. Se de um lado, houve aumento ao longo do tempo das contribuições sociais, por outro lado, houve diminuição do imposto de renda pessoal, portanto, da tributação direta e progressiva. O aumento das contribuições previdenciárias nesses países é consequência direta da transição demográfica com o envelhecimento da população e a redução na taxa de natalidade. Além disso, a crise do mercado de trabalho reduziu o quantitativo de trabalhadores em postos de trabalho com contribuição direta para a seguridade social.

TABELA 2: Estrutura dos impostos nos países da OCDE por incidência

	1965	1975	1985	1995	2005	2010	%
Imposto sobre renda (pessoa)	26	30	30	26	24	24	-8
Imposto sobre renda (corporação)	9	8	8	8	10	9	0
Contribuição Seguridade Social	18	22	22	25	25	26	45
empregado	(6)	(7)	(7)	(9)	(9)	(9)	(50)
empregador	(10)	(14)	(13)	(14)	(14)	(15)	(50)
Impostos sobre salário	1	1	1	1	1	1	0
Impostos sobre imóveis	8	6	5	5	6	5	-37
Impostos sobre consumo (geral)	12	13	16	19	20	20	67
Impostos sobre consumo (específico)	24	18	16	13	11	11	-54
Outras taxas	2	2	2	3	3	3	50
Total	100	100	100	100	100	100	-

Fonte: OCDE(2012). Elaboração Própria

No tocante à estrutura tributária dos países da OCDE, percebe-se na tabela 2 que o imposto de renda sobre pessoa física que respondia por 26% da arrecadação, em 1965, reduziu-se para 24%, em 2010. Quando se analisa os tributos sobre o consumo, percebe-se que ele aumentou sua importância dentro da estrutura de tributação nos países da OCDE. Em 1965, ele correspondia a 12% de toda a arrecadação, aumentando para 20% em 2010, demonstrando, mais uma vez, o caráter regressivo que pode ter dentro da carga tributária de cada país.

Nas tabelas 3 e 4, é possível perceber a receita e a despesa orçamentária dos países europeus. Na Alemanha, por exemplo, cerca de 38% das receitas orçamentárias do país, (ou 17% do PIB) - de toda a sua estrutura orçamentária provém das contribuições sociais dos empregadores e empregados na Dinamarca, as contribuições sociais possuem um peso pífio de 3,5% (ou 2,0% do PIB), em contrapartida, nesse país 83% de sua receita orçamentária provém de impostos gerais, enquanto na Alemanha esse valor é de quase 52%. E essa discrepância pode ser vista quando comparamos o Reino Unido com a Espanha, por exemplo.

TABELA 3: Estrutura Orçamentária na Zona do Euro em 2011 (em % da receita total do país)

Países	Impostos Gerais	Contribuições Sociais	Vendas do Governo	Impostos sobre Imóveis	Outros
Bélgica	59,2	33,8	4,0	2,0	1,0
Dinamarca	84,1	3,5	5,3	3,6	3,5
Alemanha	51,6	37,9	6,3	2,3	1,9
Estonia	51,9	31,3	6,4	3,0	7,4
Irlanda	66,4	18,5	8,8	3,7	2,5
Grécia	50,9	31,2	6,0	1,7	10,2
Espanha	55,7	37,1	3,7	2,6	0,9
França	53,3	37,0	6,9	1,6	1,2
Itália	62,5	29,7	3,0	1,3	3,4
Noruega	57,7	16,5	4,6	20,6	0,6
Portugal	52,7	27,6	5,6	1,4	12,8
Reino Unido	71,6	20,8	6,1	0,7	0,8
Suécia	72,3	14,8	6,9	4,4	1,6
Suiça	64,5	20,1	9,9	4,5	1,0
Zona do Euro	55,1	34,6	5,7	2,3	2,3

Fonte: Eurostat (2012). Elaboração Própria

Isso demonstra as diferenças principais entre esses países quanto ao financiamento das políticas sociais. Na Alemanha, na França e na Bélgica, por exemplo, as políticas sociais são políticas bismarckianas, pautadas pela lógica dos seguros sociais e que para ser beneficiados por elas, é necessário uma contribuição prévia, enquanto nos países, como Suécia, as políticas sociais são beveridgianas, ou seja, não precisa de uma contribuição prévia para ter acesso aos seus benefícios e serviços.

É importante que, além de se analisar o gasto social, atente-se à estrutura do financiamento das políticas sociais. Observe que na França, em 2011, o gasto social foi 30,4 % do PIB (tabela 1), um investimento superior ao da Dinamarca, que foi 29,9% do PIB, no mesmo ano. Porém, a forma que ocorreu o financiamento é um importante indicador de análise para saber as características que a política social irá assumir dentro de cada Estado Social. Políticas sociais financiadas por impostos sobre a renda tendem a ter um caráter redistributivo e universal, atingindo uma maior quantidade de usuários dessas políticas em comparação com as políticas contributivas, que não são universais, sendo restritas somente ao universo de trabalhadores que estão inseridos na lógica do trabalho formal e como atualmente, se vive em uma época em que há uma forte flexibilização do trabalho, há a dificuldade desses trabalhadores precarizados em acessar as políticas sociais.

Na tabela 4, chama atenção para a importância que o imposto sobre o patrimônio possui na Noruega. Quase 21% de sua receita orçamentária provém do imposto sobre patrimônio, enquanto a média na zona do Euro é de 2,3%. Isso significa que esse país possui, em sua estrutura orçamentária com tributação progressiva, onerando mais as pessoas com maior renda e patrimônio.

TABELA 4: Principais Categorias de impostos e contribuições sociais em 2011, por país (% do PIB)

Países	Impostos sobre renda e riqueza	Impostos sobre produção e importados	Contribuições Sociais
Alemanha	11,4	11,5	16,9
Dinamarca	16,9	29,9	2,0
Espanha	9,8	9,5	13,0
França	15,3	11,3	18,8
Grécia	12,4	8,3	12,8
Itália	14,1	14,3	13,7
Noruega	11,8	21,8	9,6
Portugal	13,6	9,9	12,3
Reino Unido	13,3	15,7	8,5
Suécia	18,4	18,7	7,6
Suíça	6,9	15,3	7,0
Zona do Euro	12,8	11,8	15,7

Fonte: Eurostat (2012). Elaboração Própria

Os dados da tabela 5 revelam que a maior despesa dos países da Zona Euro refere-se às despesas com proteção social¹³, que incluem serviços como seguro doença, desemprego, auxílio à família e moradia. Países como França e Dinamarca. Esses países possuem maior gasto com proteção social, com 38% e 42%, respectivamente, mas esses países possuem sistema tributário diferenciado entre si, já que na Dinamarca há maior incidência de impostos progressivos e na França, de impostos regressivos.

¹³ A Eurostat (2012) entende por proteção social, aqueles gastos com pessoas com deficiências, enfermas e inválidas, habitação e desemprego, além do combate à exclusão social, com assistência aos pobres, crianças e famílias, Alguns desses gastos, seriam aqueles relativos à política de assistência social no Brasil.

Tabela 5: Despesas da Administração Pública por função (% do PIB)*

	Proteção Social	Serviços Públicos gerais	Saúde	Educação	Assuntos Econômicos	Outros
Alemanha	20,6	6,1	7,2	4,3	4,8	4,8
Dinamarca	25,4	7,5	8,5	8,1	3,4	5,0
Grécia	18,0	11,1	7,5	3,8	4,4	5,5
Espanha	16,9	5,2	6,5	4,9	5,2	6,9
França	24,2	6,9	8,0	6,0	3,4	8,2
Itália	20,4	8,3	7,6	4,5	3,8	5,8
Noruega	17,8	4,7	7,5	5,9	4,4	5,2
Portugal	18,7	7,0	7,0	6,5	5,6	6,6
Reino Unido	17,9	5,3	8,2	7,0	3,1	8,7
Suécia	21,6	7,0	7,1	7,0	4,6	5,2
Suíça	13,9	3,4	2,1	6,0	4,4	4,4
Zona Euro	20,5	6,8	7,5	5,1	4,9	6,2

*Classificação da função do governo

Fonte: Eurostat (2012). Elaboração Própria

Na próxima seção será demonstrada as implicações da atual crise capitalista nas políticas sociais.

2.3 Crise Capitalista e Implicações para a Política Social

O momento atual é marcado por uma grande crise do sistema capitalista. Uma crise iniciada em 2008, nos Estados Unidos, e que rapidamente se alastrou para o resto do mundo. Essa crise pode ser comparada com a crise de 1929, por causa da sua magnitude e grandeza. Quando ocorre uma crise do sistema capitalista, todo o discurso do Estado liberal que não deve intervir na economia se torna inócuo, uma vez que é esse Estado que exerce, por meio do fundo público, papel estrutural na defesa do próprio sistema capitalista.

Desde 2008, o mundo se sucumbiu a mais uma crise no modo de produção capitalista. Porém, essa crise, que ocorreu com a explosão da bolha imobiliária nos Estados Unidos, já estava em formação desde os anos de 1980, ocorrida, principalmente por causa da atuação impensável da especulação financeira com a nulidade da atuação do Estado na regulamentação dessa especulação. De acordo com Coggiola (2011) e Gomes Jr. (2012), desde os anos 1970 foram contabilizados 17 eventos de crise do sistema. Isso vai ao encontro das palavras proferidas pelo professor José Paulo Netto¹⁴, de que o capitalismo não se encontra em crise; ele é a crise. Essa crise é muito mais profunda e não atinge somente o

¹⁴ Palestra auferida no dia 12 de setembro de 2012 em Brasília, na Oficina Regional da ABEPSS.

mundo das finanças, mas todos os domínios da vida social, econômica e cultural, conforme destacado por Mészáros (2011).

Essa crise estava sendo prenunciada desde os finais dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando a acumulação capitalista começa a se dar não mais no “chão da fábrica”, mas sim, pela esfera financeira, valorizando, dessa forma, o capital financeiro, fortalecendo o sistema bancário. De acordo com Salvador (2010b), nesse período nasceram os novos instrumentos financeiros, como a securitização da dívida¹⁵ e os derivativos¹⁶. Esses mercados são extremamente vulneráveis e de alto risco. Toda essa vulnerabilidade pode levar a diversas crises sistêmicas, sem falar que, como atualmente se vive em tempo de globalização e internacionalização do capital, basta ocorrer uma crise em um país que rapidamente essa irá, com certeza, influenciar na economia de outros países, como pode ser visto atualmente.

Outra característica desses novos instrumentos do capitalismo é que operam de maneira não regulada dentro do mercado financeiro, principalmente os derivativos. Como eles são considerados negócios de alto risco, em tese, deveriam passar por processo maior de regulamentação por parte do Estado. Porém não foi isso que ocorreu. Nos anos 1990, por exemplo, os banqueiros faturaram US\$ 15 trilhões de dólares no mercado de derivativos não regulados (FERGUSON, 2010). Para ganhar mais dinheiro por meio de juros, os bancos começaram a emprestar mais dinheiro, mesmo para aquelas pessoas que não davam garantia de poder pagar os empréstimos, principalmente, para hipotecar casas. Esses empréstimos de alto risco são denominados de *subprime* no mercado financeiro dos EUA.

Em 2006, nos EUA, ocorreu uma série de despejos em áreas pobres das cidades americanas e, em 2007, mais de 2 milhões de famílias perderam suas casas e mais 4 milhões corriam o risco de ser despejadas, isso porque não estavam conseguindo pagar suas hipotecas e isso fez com que houvesse uma queda do preço dos imóveis nos EUA, gerando, um espiral de execuções hipotecárias (HARVEY, 2011). Porém, isso não abalou os grandes banqueiros até que em 2008, a “crise das hipotecas *subprime*” levou à falência grandes bancos internacionais de investimento. Em 15/09/1998, o banco Lehman Brothers pediu falência. Isso trouxe consequências imediatas para todos os mercados de créditos globais. A falência desse

¹⁵ Securitização da dívida seria uma prática financeira que tem como objetivo agrupar vários tipos de ativos financeiros convertendo-os em títulos negociáveis no mercado de trabalho, dessa forma, o título da dívida é vendida, na forma de juros, para diversos investidores, tornando esses títulos, portanto, em compromisso para pagamento futuro.

¹⁶ Derivativos são instrumentos financeiros que têm seus preços derivados (daí o nome) do preço de mercado de um bem ou de outro instrumento financeiro. Por exemplo, o mercado futuro de petróleo é modalidade de derivativo cujo preço é referenciado dos negócios realizados no mercado à vista de petróleo, seu instrumento de referência. No caso de um contrato futuro de dólar, ele deriva do dólar à vista; o futuro de café, do café à vista, e assim por diante (BMF&BOVESPA, 2012).

banco de investimos, rapidamente, balançou as economias de todo o mundo. De acordo com Harvey (2011), no epicentro da crise estava a montanha de títulos tóxicos detidos pelos bancos ou comercializados por investidores em todo o mundo, já que a maioria desses investidores agiu como se os preços das casas subiriam para sempre.

De acordo com Behring (2010), o Estado teve que injetar dinheiro para socorrer os banqueiros e que dessa forma pudessem restaurar a confiança nos mercados, adquirindo títulos que não possuíam muito valor, ou seja, depreciado, para revalorizá-los e vendê-los. Vide o que ocorreu em 2008, quando o Governo Bush injetou US\$ 700 bilhões de dólares com o objetivo de salvar essas instituições financeiras que estavam indo a falências. E isso foi somente o início do montante do fundo público que foi injetado para socorrer essas instituições financeiras¹⁷, que aliando a sua ganância com a não regulamentação estatal na atividade econômica levou diversos países, principalmente os Europeus - Grécia, Itália, Espanha, Portugal e Irlanda – a uma crise épica.

Está ocorrendo verdadeira socialização dos prejuízos, porém em contrapartida, privatização dos lucros, uma vez que é a classe trabalhadora que está sofrendo com essa crise e não os banqueiros donos de bancos poderosos, como Lehman Brothers, Goldman Sachs, entre outros. Pelo contrário, em Portugal (um dos países mais afetados pela crise), em 2009 houve crescimento de 5,5% de milionários¹⁸ em relação a 2008 e a Irlanda, 16,8% em 2011 (WWR, 2012) em contrapartida temos atualmente na Espanha, por exemplo, 21,1% da população vivendo abaixo da linha da pobreza (BBC BRASIL, 2012).

Pode-se afirmar, entretanto, que o resultado mais rápido e concreto da crise foi o crescimento da concentração de riqueza socialmente produzida, das políticas de incentivo ao desemprego e a perda dos direitos trabalhistas conquistados ao longo do século XX, ocorrendo degradação das condições de trabalho, como cortes nos salários, desemprego em massa, aumento da intensificação do trabalho. Quando a Europa anunciava os seus primeiros planos de austeridades, com o propósito de crescer a economia, a área mais prejudicada foi a área social.

A Grécia, por exemplo, aprovou plano de austeridade em junho de 2011 que em troca da última parcela de um empréstimo de 110 bilhões de euros ao país, o governo grego cortará, na seguridade social, 1,09 bilhões de euros em 2011, 1,28 bilhões de euros nesse ano, 1,03

¹⁷ Após injetar os US\$ 700 bilhões de dólares no dia 1º de outubro de 2008, no dia 10, foi gasto mais US\$ 250 bilhões para salvar as instituições financeiras. Já na zona do Euro, em outubro de 2008, 15 países concordaram em colocar apenas US\$ 2,5 trilhões de dólares à disposição das instituições financeiras. No Brasil, em outubro de 2008, o Banco Central dispôs US\$ 200 bilhões de dólares para agir contra a crise (VEJA, 2012).

¹⁸ De acordo com o documento World Wealth Report (WWR, 2012), milionários são aqueles que possuem mais de US\$ 1 milhão de dólares para investir.

bilhões de euros em 2013, 1,01 bilhões de euros em 2014 e 700 milhões de euros em 2015 (BBC BRASIL, 2011). Recentemente, esse país, por imposição da *Troika*¹⁹, cortará em 13 bilhões de euros seus serviços sociais, com o intuito de não ter que elevar a jornada de trabalho para seis dias semanais (MAURO, 2012), porém, o governo grego continua com cortes sociais nos salários e pensões, além do mais, já aumentou para 67 anos a idade para a aposentadoria. Essas decisões vão ao encontro com a proposta neoliberal de redução de bem-estar social da população, já que os Estados, na maioria das vezes, assumem estratégias políticas de enfrentamento às crises capitalistas que prejudiquem a classe trabalhadora, que é a vítima nessa crise do capital e não a responsável pela recessão econômica ou a alta dívida pública do governo grego.

De acordo com Mészáros (2011), a consequência imediata da crise é o crescimento do desemprego em uma escala assustadora e a miséria humana a ele associada. A crise está atingindo diretamente à política de trabalho. A avaliação do Escritório Europeu de Estatísticas (Eurostat) estima que a taxa de desemprego nos 17 países que adotam a moeda única na Europa, a zona do euro, atingiu 12% em fevereiro, ou seja, mais de 19 milhões de pessoas estão desempregadas na Europa. Cerca de 23,9% são trabalhadores com menos de 25 anos. O desemprego na França passou a barreira dos três milhões de desempregados. Na Espanha, a situação é crítica, com taxa de 27,16% (superando a marca de seis milhões de pessoas), a Grécia possui taxa de 26,4%, Portugal (38,2%), na Alemanha e Luxemburgo, as taxas são baixas em comparação com o restante da Eurozona, sendo 5,4% e 5,5% nesses países, respectivamente (PRESSE, 2013).

Nesse período de crise, o ideário keynesiano está voltando com força na tentativa de buscar solução para essa, no qual, o Estado deveria aumentar o seu gasto, investindo em infra-estruturas tentando, portanto, aumentar o nível de emprego. Há o incentivo ao consumo, também, como está ocorrendo no Brasil, por exemplo. Por meio das reduções de impostos, principalmente do Imposto sobre Produto Importados (IPI) sobre carros e linha branca, incentivando às famílias brasileiras a consumirem – às vezes endividarem-se – com o intuito de fomentar a economia.

A verdade é que os países estão enfrentando dificuldades na busca de soluções para a crise capitalista, principalmente, na Europa há recessão e um aumento geral das taxas de desemprego. Todos os planos que foram anunciados pela *Troika* atingem a classe trabalhadora, no geral. Ela afirma que é necessário reduzir o déficit público, o gasto estatal,

¹⁹ A troika é formada por três instituições europeias: a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

benefícios previdenciários, cortes na área da educação e assistência social, ao invés de aumentar os impostos sobre as grandes fortunas, por exemplo.

Os EUA, no período do governo presidente George W. Bush diminuiu a taxaço de impostos sobre grandes fortunas e retirou por completo a taxaço sobre herança (FERGUSON, 2010). Situaço oposta vive a França, onde o presidente, François Hollande, pretendia taxar em até 75% os mais ricos. Contudo, essa decisào foi rechaçada pelo Conselho Constitucional Francês (AFP, 2012).

Para concluir, reafirma-se que essa é uma crise estrutural do capitalismo, no qual há verdadeira impotência desse sistema frente às questões sociais impostas pela sociedade gerando destruiço social e da natureza (FONTES, 2009). A crise estrutural do capital leva os indivíduos ao caos já que ocorre processo de aniquilamento das relações sociais, de trabalho, do indivíduo com o meio-ambiente. Pode-se acrescentar, conforme lembra Fontes (2009), uma subordinaço dos trabalhadores ao capital. E isso se dá, principalmente, por meio da flexibilizaço e da precarizaço do trabalho.

É extremamente importante que o Estado atue de maneira a legitimar a classe trabalhadora, ou seja, que fortaleça as políticas sociais e que essas possuam caráter universal, desmercadorizadas e que sejam financiadas por tributos progressivos, ou seja, que onere àqueles que possuem grandes riquezas. Porém, ocorre hoje, justamente o contrário. Há um Estado, que se origina por causa da contradiço entre as classes sociais e que atua de forma contraditória e uma das formas de atuaço desse Estado capitalista é a elaboraço e implementaço de políticas sociais. Entretanto, essas políticas têm-se mostrado perversas, focalizadas na pobreza extrema, com sua lógica voltada para o mercado, ou seja, ao invés de serviços de saúde e educaço públicos e gratuitos, têm-se serviços privados que só podem ser garantidos por meio da compra desses.

Outra característica fundamental dessas políticas sociais é que na maioria das vezes se restringem à transferênça de renda, ganhando força, portanto, às da assistência social. Essas transferências têm como objetivo maior inserir o indivíduo em uma sociedade do consumo, em que são considerados não cidadãos aqueles que não têm o dinheiro de consumir, o que inclui não somente bens, como carro, telefones e computadores, mas também, e principalmente, a saúde, a educaço, a previdência social.

A crise atual é reflexo das constantes desregulamentaçoes feitas pelo Estado, principalmente, após o declínio dos Estados Sociais keynesianos e do consenso entre as classes capitalistas e trabalhadoras, ou seja, com a instauraço do neoliberalismo. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, por exemplo, isso ocorreu de maneira mais intensa após os governos

Ronald Reagan (1981-1989) e da Margareth Thatcher (1979-1990) respectivamente. Se antes, o Estado deveria se concentrar no crescimento econômico, pleno emprego e no bem-estar dos cidadãos, hoje o Estado Neoliberal deve favorecer os direitos individuais à propriedade privada, ao livre mercado e ao livre comércio, ou seja, as liberdades individuais estão acima das liberdades coletivas, devendo o Estado usar do monopólio da força para preservar essas liberdades. Logo, o neoliberalismo opõe-se às teorias do Estado intervencionista ou keynesiano. O famoso compromisso ou consenso entre o capital e o trabalho do segundo pós-guerra é substituído no período neoliberal.

Nesse contexto, há o embate entre duas ideologias opostas entre si, a ideologia capitalista e a emancipadora, conforme destaca Pinassi (2009). A ideologia capitalista, fundada nos ideais liberais, propõe intensa fragilização das relações sociais e fragmentação dos direitos sociais. Ela é fomentada pela ausência e ao mesmo tempo forte presença (a favor da classe capitalista, claro) de um Estado Neoliberal Assistencialista. Esse Estado deve garantir a acumulação capitalista e assegurar a propriedade privada. É Estado policial, uma vez que reprime os movimentos sociais e culpabiliza os indivíduos pelos seus fracassos. De outro lado, há a ideologia emancipadora, que busca enfrentar esse Estado Neoliberal e suas práticas destrutivas que onerem a classe trabalhadora. Amparado por essa ideologia, há a intenção de satisfazer as necessidades humanas básicas ao aliar novas e criativas formas de organização social e política.

A próxima seção problematiza o Estado brasileiro, uma vez que no Brasil o processo de desenvolvimento capitalista ocorreu de maneira diferenciada do que nos países do capitalismo central, ou seja, não houve uma revolução industrial ou ainda uma formação e consolidação de bem-estar social como ocorreu no pós-guerra na Europa.

2.4 O Neoliberalismo no Brasil

Essa seção tem como objetivo analisar as características e peculiaridades do Estado brasileiro no período recente. Sabe-se que ele passou por um processo de formação econômica e social diferente daquele que ocorreu nos países do centro do capitalismo. Para tal, ele será dividido em duas partes. Na primeira demonstra o processo de contrarreforma no país, a partir da década de 1990 até o fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Na última parte, abordará as características do Estado brasileiro nos dois mandatos do presidente Lula e o atual período da presidente Dilma Rousseff.

2.4.1 O processo de contrarreforma no Brasil

A fim de analisar as características que a política de assistência social assume na sociedade brasileira, é importante compreender o Estado brasileiro, principalmente, no período após Constituição Federal de 1988, já que, a partir daí, ela se eleva ao nível de uma política pública social. Porém, mesmo com a sua efetivação como política social, ela teve dificuldades de se firmar no cenário das políticas públicas brasileiras e isso se deve, basicamente, por causa das diversas contrarreformas implementadas no Brasil nos anos 1990, no qual o país adentrou “num período marcado por uma nova ofensiva burguesa adaptando-se ao capitalismo mundial” (BEHRING, 2008, p.113). Torna-se imperioso exemplificar as peculiaridades do Estado brasileiro nesse período para entender o neodesenvolvimentismo e a configuração que a política de assistência social tem a partir do governo Lula (2003), principalmente, no seu segundo mandato e reforçado pelo seu sucessor, a então presidente Dilma Rousseff.

Após a crise do sistema capitalista que ocorreu nos anos 1970-1980, houve uma remodelação no capitalismo, conforme foi visto nas seções anteriores, e o Brasil não ficou de fora desse novo modelo de acumulação capitalista, apesar de vivenciar situação econômica e política diferente daqueles outros países, já que, a partir de meados de 1980, ocorreu a democratização e fim do regime militar.

Juntamente com isso, o Brasil estava em uma crise com estagnação econômica em que se verificava aumento considerável do desemprego, da inflação e da dívida pública brasileira. Nesse período, houve recuo do crescimento do PIB Brasileiro e queda dos investimentos, situação muito diferente daquilo que ocorria no país na época do “milagre econômico” (1968-1973), período marcado pela forte expansão econômica brasileira. Com o intuito de sair da crise, foi necessária uma série de ajustes e de planos de estabilização.

Como reflexo da crise fiscal do Estado, fortemente vivenciada nos países centrais, o país entrou em período de forte crise econômica, política e social, período esse denominado de “década perdida”. O Brasil estava endividado, sofrendo elevada inflação e a população estava empobrecida, desempregada e insatisfeita com regime militar. Nesse período, iniciou os movimentos de Diretas Já, entre 1983-1984, que tinham como pauta a redemocratização do país. Nesse período, houve a participação de diversos setores da sociedade como partidos políticos de oposição ao regime militar, estudantes, sindicatos, entre outros. Esse movimento apoiava o projeto de lei do deputado Dante de Oliveira (PMDB/MT) que queria que fosse restabelecido as eleições diretas presidenciais no país, que não ocorria desde instauração da

ditadura militar. Ocorreram diversas mobilizações populares a favor da aprovação desse projeto de lei. Entretanto, esse projeto não foi aprovado, o que trouxe ainda mais insatisfação com o regime, ainda mais por causa da crise econômica vivenciada no país (KINZO, 2001).

Porém, esse movimento conseguiu importante vitória em 1985, quando os militares pressionados pela população contra esse regime, aprovaram a participação de civis nas eleições para presidente. Logo, nesse ano, foi eleito por voto indireto o presidente Tancredo Neves, que morreu e, no seu lugar, assumiu José Sarney. Nesse período, houve processo constituinte no país – tendo em vista a necessidade de sua redemocratização -, no qual teve a participação de diversos setores e movimentos sociais da sociedade brasileira, que culminou com a Constituição Federal de 1988.

Em 1989, é eleito o primeiro presidente por voto direto no país, Fernando Collor de Melo, candidato que representava os interesses da classe capitalista, contrários às aspirações de políticos progressistas como Brizola e Lula. Este representava o desejo da maioria da classe trabalhadora operária, por toda a sua trajetória política enquanto líder sindicalista. Fernando Collor se alinhou ao projeto neoliberal, que já estava em curso nos países centrais e deu início a uma série de ajustes neoliberais no país.

O neoliberalismo, no Brasil, se fortaleceu principalmente após o consenso de Washington. Esse termo, nomeado pelo economista John Williamson, foi utilizado para se referir a um conjunto de medidas ou ajustes macroeconômicos formulados por diversos economistas em 1989, em Washington D.C e acabou se tornando a orientação política e econômica do FMI. Tais ajustes previam a estabilização econômica, redução do gasto público, privatização das empresas estatais, reforma tributária, liberalização das taxas de juros, taxa de câmbio competitiva, liberalização dos fluxos de investimentos estrangeiros (livre comércio), abertura comercial, desregulamentação das leis trabalhistas e outros. Os economistas acreditavam que se os países da América Latina seguissem essas orientações, conseguiram promover o seu desenvolvimento econômico (FIORI, 1996).

Após o fim da ditadura militar e o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importação (MSI)²⁰, a economia brasileira passou por um processo de

²⁰ O MSI é um modelo de industrialização tardia que foi utilizado pela imensa maioria dos países latino-americanos entre 1930 até 1960 (BRESSER-PEREIRA, 1977). No Brasil, o MSI teve início no período pós-crise mundial de 1929. Nessa época, o país passou pela Revolução de 1930, a qual, segundo Oliveira (2003), marcou o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início do predomínio da estrutura produtiva de base urbana-industrial. Ocorre, nesse período, a introdução de novo modo de acumulação capitalista, no qual ocorreu, paulatinamente, o aumento da participação do setor industrial em relação ao setor agrário (muito por causa, da crise capitalista, que dificultava a exportação cafeeira brasileira). Esse modelo se caracterizou por aumento do processo de industrialização de um país, diminuindo a sua importação, inicialmente, de bens de consumos até chegar,

transformações estruturais, que levaram à consolidação de um novo modelo econômico, que pode ser chamado de modelo liberal periférico (MLP) (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Segundo esses autores, o modelo é liberal por causa da natureza das reformas que o estruturaram, como a abertura e a liberalização da economia, desregulamentação do mercado de trabalho e privatização de empresas estatais, que implicaram reconfigurar a intervenção estatal na economia e na sociedade; e é periférico em virtude de ser uma forma específica da realização da doutrina neoliberal e da política econômica em um país periférico, que não tem fortes influências na arena internacional. Esse novo modelo vai ao encontro dos ajustes propostos pelo Consenso de Washington.

Segundo os autores, o MLP possui três importantes características: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro, em que ele passa a ditar as regras das políticas macroeconômicas.

O Estado Brasileiro, conduzido, inicialmente, pelo presidente Collor aderiu aos ajustes neoliberais nas suas formulações econômicas, políticas e, principalmente, sociais. Em 1990, Collor cria políticas para intensificar a abertura econômica e o processo de privatização, lançando o Plano Nacional de Desestatização (PND), que tinha por objetivo reorientar o parque industrial brasileiro, reduzir a dívida pública – via aceitação de títulos como moeda de privatização (CASTRO, 2011).

O país continuava em crise, e mesmo lançando dois planos econômicos em um período de dois anos, a inflação continuava elevada e quem sofria as consequências era a classe trabalhadora. Essa se encontrava em situação de extrema vulnerabilidade social, uma vez que o então presidente continuou tratando as diversas questões sociais no país de maneira filantrópica e clientelista, não cumprindo com os prazos existentes na CF, principalmente no que concerne à política de assistência social brasileira.²¹

Em 1992, aparece a campanha dos “Caras Pintadas” e “Fora Collor” que tomavam a rua pelo *impeachment*, uma vez que os brasileiros estavam insatisfeitos pela condução política e econômica brasileira feita pelo presidente, que piorou após diversos escândalos de corrupção de tráfico de influência e uso de dinheiro público para arrecadar propinas.

Em dezembro de 1992, o presidente sofreu *impeachment* e assumiu no seu lugar o presidente Itamar Franco, que encontra o país em situação vulnerável, que não era capaz nem de absorver as demandas do mercado e nem as da população brasileira. Seu foco foi a

finalmente, aos bens de capital. Para compreender mais sobre o MSI, ver trabalhos de BRESSER-PEREIRA (1977), FURTADO (1968) e TAVARES (1972).

²¹ No próximo capítulo, será visto sobre o processo de consolidação da política de assistência social como direito e a sua dificuldade de implementação.

estabilização econômica culminando com o lançamento, em 01/07/1994 (começou a ser formulado em 1993), do Plano Real sob o comando do ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.

O Plano Real consistia em buscar a estabilização econômica do país, por meio da sobrevalorização do câmbio e abertura comercial. Os neoliberais culpabilizavam o Estado brasileiro e seu excessivo gasto público como o responsável pela inflação. Esse dogma de que o alto gasto público é o culpado pela situação de crise do país e que para melhorar a sua situação econômica é preciso reduzir os gastos, principalmente, na área social. Dessa forma, a partir do governo do FHC, uma série de contrarreformas foram implementadas no Brasil, principalmente após o lançamento do Plano Diretor da Reforma Estado (PDRE), elaborado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), lançado em 1995, ou seja, no primeiro ano de mandato do FHC.

Esse plano tinha como objetivo reformar o aparelho do Estado²² - que vivia em profunda crise fiscal -, já que somente assim o país conseguiria estabilizar sua economia e assegurar o seu crescimento e, dessa forma, combater as desigualdades sociais brasileiras (MARE, 1995). Entretanto, essas reformas são orientadas para o mercado, no qual tem como premissa que um Estado forte e interventor prejudica o seu pleno desenvolvimento. Além do mais, o culpabiliza pelas crises capitalistas que marcaram as últimas décadas no Brasil e nos países centrais.

Um dos idealizadores do plano de reforma do aparelho do Estado foi Bresser Pereira. Ele afirma que esse Estado necessita ser reformado, para poder realizar suas tarefas básicas, isto é, a de garantidor da propriedade e dos contratos; a garantia dos direitos sociais e promotor da competitividade do país (BRESSER PEREIRA, 1997).

O autor ataca claramente o Estado Social construído no pós II Guerra Mundial, pois na sua concepção, o alto gasto público gerou crise fiscal. Bresser-Pereira não concorda com a solução dessa crise, que foi enfraquecimento do Estado com a adoção do neoliberalismo. Ele afirma que essas alternativas são insuficientes para fazer com que o Estado saia da crise e consiga se desenvolver tanto socialmente, como economicamente. As experiências de mudança do Estado interventor para o Estado mínimo devem ser superadas pela adoção do

²² Segundo o Plano (MARE, 1995, p.12), a reforma do aparelho do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do seu papel, já que ele deixa ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Deseja reformular a administração pública brasileira, que deverá seguir o modelo de **administração pública gerencial**, no qual, a reforma do Estado passa a ser orientada pelos valores de eficiência e qualidade de prestação dos serviços públicos, rompendo-se com uma administração pública burocrática e rígida.

Estado Social-Liberal. Ele é social porque continuará a proteger os direitos sociais e promoverá o desenvolvimento econômico; e liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos. Para tanto, os seus serviços sociais e científicos devem ser repassados para as organizações públicas não-estatais competitivas, tornando os mercados de trabalhos mais flexíveis, promovendo a capacitação dos seus recursos humanos e promovendo as empresas para a inovação e a competição internacional (BRESSER PEREIRA, 1997).

Para alcançar o modelo social-liberal, é necessário, segundo o autor, que a reforma se pautem em quatro componentes. O primeiro é a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho. Para tal, é necessário criar programas de privatização, terceirização e publicização. No que compete a privatização, o Estado deveria transferir para o setor privado aquilo que pode ser administrado pelo mercado, dessa forma, alcançara seus objetivos de desenvolvimento e estabilização econômica (MARE, 1995). Por causa desse viés de privatização, o Estado brasileiro "vendeu" inúmeras estatais a preços baixos, como a Vale do Rio Doce, com o discurso de que essas empresas somente traziam prejuízos para o país, já que eram deficitárias ou superavitárias com baixo nível de investimento, livrando, portanto, esses gastos nas contas públicas do país (CASTRO, 2011). Já a terceirização, competia em transferir para o setor privado, serviços auxiliares ou de apoio, tendo como objetivo reduzir o gasto social com os trabalhadores. Esse processo acarretou aumento considerável da terceirização no país e, logo, mercado de trabalho mais flexível e precarizado. Por fim, a publicização, que consiste em transferir para o setor público não-estatal os serviços não exclusivos do Estado, estabelecendo parceria entre o setor público e a sociedade, para financiar essas atividades, reduzindo sua prestação direta de bens e serviços para a população. Esse modelo de parceria público-privado foi o que mais trouxe consequências importantes para as políticas sociais, já que, dessa forma, o Estado deixa de ser o provedor de políticas como educação, saúde e assistência, cabendo às organizações sociais prover esses serviços, submetendo as políticas sociais a esse ideal.

O segundo componente refere-se à redução do grau de interferência do Estado ao necessário por meio de programas de desregulação que aumentem o recurso ao mecanismo de controle via mercado. Nessa lógica, o Estado seria o promotor da capacidade de competição mundial e não mais o protetor do mercado nacional, como ocorria no modelo nacional-desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 1997). O autor critica o excesso de regulação que ocorreu no país, já que os altos custos que recaem sobre as empresas dificultam a sua competição com o mercado internacional. Nesse sentido, o Estado deveria oferecer diversos

subsídios, renúncias fiscais e vantagens para atrair o investimento dessas empresas, ao mesmo tempo, que ele ia perdendo o seu papel regulador na economia.

Um terceiro componente necessário para reformar o aparelho de Estado diz respeito ao aumento de governabilidade desse, ou seja, da sua capacidade política de governar, ou seja, da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade civil. De acordo com Bresser-Pereira (1997), essa governabilidade depende de quatro fatores. O primeiro dependa da adequação de instituições públicas que garantam uma melhor intermediação de interesses dentro desse Estado e dessa sociedade civil. O segundo da existência de mecanismos de responsabilização dos políticos perante a sociedade. O terceiro da capacidade da sociedade restringir as suas demandas e os governantes de atendê-las. O último fator depende da existência de um contrato social²³, que garanta ao governo governabilidade e legitimidade perante a sociedade.

Essa dimensão política da reforma é importante porque quando um Estado encontra-se em crise política, sua governabilidade diminui, sua relação com a sociedade civil estremece, fazendo com que se perca a sua legitimidade. O autor afirma que reformar o Estado tendo como pauta a reforma política, dando ênfase a sua governabilidade, "é torná-lo mais democrático, é dotá-lo de instituições políticas que permitam uma melhor intermediação dos interesses sempre conflitantes dos diversos grupos sociais, das diversas etnias quando não nações, das diversas regiões do país" (p. 51).

O quarto e último componente necessário para atingir a reforma gerencial do Estado brasileiro diz respeito ao aumento de governança do Estado, ou seja, de tornar efetivas as suas decisões por meio do ajuste fiscal, que acaba devolvendo a autonomia financeira ao Estado. Segundo Bresser-Pereira (1997, p. 36), "existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma". Nesse sentido, são consideradas extremamente necessárias quaisquer medidas que tenha em pauta o ajuste fiscal do país, portanto, há plena defesa dessa reforma gerencial do Estado e de todas as consequências que traz para a população, algo que, segundo o autor, o país conseguiu fazer quando aprovou o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE), em 1998²⁴. Para ele, a governança somente será alcançada quando o Estado se tornar forte, embora menor.

²³ Essa ideia de contrato social vem da teoria de Hobbes que ele desenvolveu no seu livro "Leviatã, ou, matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil", publicado em 1651.

²⁴ O Plano Diretor da Reforma do Estado foi aprovada pela Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, que Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes

Pode-se perceber que tanto no PDRE como nesse texto de Bresser Pereira, há clara defesa do Estado mínimo e ausente. Em relação às políticas sociais, houve um retrocesso dos direitos sociais conquistados na Constituição Federal de 1988.

Os principais ajustes fiscais realizados nesse período foram a redução e uma melhor eficiência nos gastos públicos, a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que, em 1997, tornou-se a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que tinha como objetivo aumentar a receita do Estado ao instituir essas contribuições sociais, que foi criada com a intenção de financiar, prioritariamente, a saúde pública. Outro ajuste realizado nesse período foi a criação, em 1994, do Fundo Social de Emergência (FSE), que tinha como objetivo a desvinculação das verbas do orçamento da União, mais especificadamente, do Orçamento da Seguridade Social (OSS), para direcionar esses recursos para a formação do superávit primário. Mais tarde transformado na Desvinculação de Recursos da União (DRU).

Esses ajustes fiscais realizados no governo FHC trouxeram consequências diretas para a população brasileira, principalmente naquilo que se refere às políticas da Seguridade Social e de trabalho, já que prevalecia a privatização, focalização e a descentralização²⁵, que, segundo Behring (2008), implicava em perdas e restrições do acesso às políticas sociais, uma vez que havia a tendência de reduzir os direitos sociais sob o argumento dos ajustes fiscais necessários para estabilizar a economia brasileira.

O baixo crescimento econômico no país no período do FHC só foi possível graças a essas diversas contrarreformas feitas nesse período, no qual somente a elite saiu beneficiada. O país cresceu, mas manteve uma alta concentração da riqueza, uma tributação regressiva e aumento da pobreza. O PDRE proposto em 1995 se mostrou “anticonstitucional e antidemocrático, privatizante e focalista” (BEHRING, 2008, p. 261) pelo lado das políticas sociais, além de beneficiar o capital estrangeiro, dando liberdade para o aumento do desemprego e flexibilização do trabalho (por meio da terceirização), aumento de organizações filantrópicas ao invés de serviços sociais públicos e de qualidade (publicização), do capital financeiro (privatização).

Não se deve esquecer que nesse período, objetivou atingir o superávit primário, compromisso maior da política econômica do país, além de um dos pilares do neoliberalismo. Para atingir essa “exigência” dos organismos internacionais (Banco Mundial, FMI) o Brasil

políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

²⁵ No próximo capítulo serão mais bem retratadas as consequências dos ajustes neoliberais para as políticas de seguridade social, principalmente, a da assistência social.

diminui seus gastos sociais, principalmente por meio da DRU – dispositivo que permite, além de outras coisas, que o governo retire até 20% do OSS para transformá-lo em recursos fiscais para composição do superávit primário – e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – que impõe limites ao gasto público com os servidores, por exemplo, mas não traça nenhum limite para o pagamento da dívida, por exemplo.

Pode-se afirmar, portanto, que o governo FHC foi ao encontro das políticas neoliberais, que priorizam a política macroeconômica, com, com o Estado mínimo nas questões sociais, política de privatização de empresas estatais, abrindo o país para a livre circulação de capitais internacionais, formação do superávit primário. Houve nesse período, o que Behring (2008) denomina de uma contrarreforma e não uma reforma do Estado brasileiro, uma vez que possui caráter conservador e contrário às reformas de esquerda que ocorrem dentro do capitalismo, principalmente com a constituição dos Estados Sociais europeus, sob a pressão intensa da classe trabalhadora, que desencadeou uma série de conquistas sociais, como políticas universais de saúde e educação. O que ocorreu no país foi uma contrarreforma de caráter neoliberal, uma reação burguesa às conquistas sociais dos trabalhadores após a Constituição Federal de 1988.

Na próxima seção será feita uma análise do Estado brasileiro no período de 2003 a 2013 e as características que ele assume nesses anos.

2.4.2 O neodesenvolvimentismo no Brasil

Em 2003, assume o poder o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que tinha como objetivo de reestruturar o país no sentido econômico, político e social. O Brasil se encontrava vulnerável, com uma alta taxa de inflação (12,53%) e um baixo crescimento do PIB (2,7%)²⁶ e um elevado índice de desemprego (12,6%).

Já na sua campanha, ele lança “A carta ao povo brasileiro” (2002), no qual afirma que o Brasil precisa mudar para crescer tanto para atingir o desenvolvimento econômico quanto a justiça social, sendo necessário romper com o atual ciclo econômico e político do país.

²⁶ STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Dívida Pública Brasileira. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/kit_divida.pdf. Brasília, 05 de novembro de 2012. Acesso em: 01 de setembro de 2013.

Ao dizer que é preciso romper com o modelo econômico que foi construído ao longo do governo FHC, Lula afirma que é necessário fazer diversas reformas estruturais no país para que consiga torna-lo mais justo e ao mesmo tempo competitivo no mercado internacional, ou seja, é preciso fazer uma reforma tributária que desonere a produção, incentivando-a reforma previdenciária, trabalhista, social que combate a fome e a pobreza, redução da vulnerabilidade externa, com o aumento da exportação e criação de um mercado interno de consumo de massa entre outras.

Entretanto, não era essa a intenção dessa carta. Ela foi uma maneira de Lula afirmar seu comprometimento com o capitalismo e acalmar mais o mercado do que a população em si, no qual o país continuaria, entre outras ações, preservando as metas do superávit primário e honrando os seus compromissos com o capital financeiro.

De acordo com a carta, esse novo modelo deveria assegurar crescimento com estabilidade, no qual o equilíbrio fiscal deveria ser visto como um meio para assegurar esse crescimento e não uma meta em si, algo que, de fato, não foi possível no governo FHC. Ou seja, o governo Lula almejou criar novo modelo de acumulação, no qual pode ser possível obter crescimento econômico com justiça social, sem mudar, essencialmente, a estrutura do sistema capitalista. Logo, em que consiste esse novo projeto de desenvolvimento? Será que esse projeto de fato rompe com o neoliberalismo, ou seria um neoliberalismo disfarçado?

De acordo com Bresser-Pereira (2006), houve fracasso das políticas neoliberais recomendadas no Consenso de Washington para os países latino-americanos conseguirem sua estabilidade econômica e desenvolvimento, já que eles, como o Brasil, não conseguiram melhorar seus indicadores econômicos e sociais, portanto ocorreu um novo projeto de desenvolvimento a fim de garantir real desenvolvimento. Bresser-Pereira, que foi um dos que vislumbrou o projeto de contrarreforma brasileiro, rejeita essa ortodoxia neoliberal, principalmente porque o Estado tinha papel secundário no processo econômico e não conseguia promover o desenvolvimento do país, mantendo-o estagnado e dependente dos países ricos, sendo necessário, portanto, que o país apresentasse nova estratégia econômica, que seria o novo desenvolvimentismo. Para ele, o novo desenvolvimentismo supõe “a existência e implica a formação de uma verdadeira nação, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento informal, aberta, como é próprio de sociedades democráticas cujas economias são coordenadas pelo mercado” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.10).

Esse novo modelo seria um conjunto de reformas institucionais e econômicas com vistas a garantir o desenvolvimento econômico e fortalecer o “Estado fiscal, administrativa e politicamente, e ao mesmo tempo dar condições às empresas nacionais para serem

competitivas internacionalmente” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.13). Percebe-se, portanto, que essa nova estratégia não rompe essencialmente com o neoliberalismo, já que o que se propõe é o fortalecimento do Estado, para que esse dê condições para que as empresas desenvolvam, ou seja, deixando-o guiar a economia do Brasil. Essa nova estratégia difere em vários quesitos do antigo desenvolvimentismo, principalmente, no papel do Estado, já que antigamente ele era o principal investidor da infraestrutura e indústrias pesada do país, que pode ser visto no modelo de substituição de importações. Entretanto, o Estado desenvolve um papel subsidiário, já que “o Estado não deve ser investidor, mas tratar de defender e garantir a concorrência” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.16), ou seja, reforça o papel central do mercado no desenvolvimento econômico do país, sendo necessário reforma o Estado para garantir o pleno desenvolvimento e fortalecimento do mercado, que é, também, um dos eixos do neoliberalismo.

Segundo Gonçalves (2012a), o debate sobre o neodesenvolvimentismo possui duas agendas de investigação. A primeira agenda é constituída por debates acadêmicos que afirmam que o neodesenvolvimentismo é usado para diferenciar essa forma de desenvolvimento econômico do antigo nacional-desenvolvimentismo e ao neoliberalismo²⁷, como, por exemplo, Bresser-Pereira (2006 e 2012). Esses trabalhos afirmam que essa experiência neodesenvolvimentista se diverge dos ideários neoliberais e do Consenso de Washington, remetendo a ideia daquilo que Gonçalves (2012a) denomina de “liberalismo enraizado”, que seria um compromisso, de um lado, entre o livre comércio, a livre circulação de capitais e, de outro lado, a intervenção do Estado nas suas funções de alocar, distribuir e regular e estabilizar o desenvolvimento econômico.

Já a segunda agenda, remete ao fato de que a expressão foi apropriada politicamente com o intuito de destacar as pretensas mudanças estruturais e o desempenho econômico ocorridas no país a partir do governo Lula, e que essa indevida apropriação serve para diferenciar a fracassada experiência neoliberal do governo FHC com o período Lula. Entretanto, diferente do que afirmam os “defensores” dessa hipótese, como Mercadante (2010), essa experiência ocorrida no país a partir de 2003 pode ser denominada de “desenvolvimentismo às avessas” (GONÇALVES; 2012b), uma vez que o que ocorreu no Brasil nos últimos dez anos foi:

²⁷ Segundo Bresser-Pereira (2012), o neodesenvolvimentismo dá ênfase às políticas macroeconômicas em prol das políticas industriais, contrariando, portanto, a ortodoxia neoliberal, defendida pelo Consenso de Washington. Essa experiência se opõem ao câmbio flexível, uma vez que a taxa de câmbio deveria ser forte e competitiva, ao crescimento com poupança interna, em lugar do crescimento com poupança externa, uma política macroeconômica baseada em taxas moderadas de juros e, por fim, se opõem ao foco no superávit primário.

[...] desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política (GONÇALVES, 2012b, p. 5).

São essas as principais características da política econômica no Brasil, atualmente. Houve intenso processo de desindustrialização da economia brasileira²⁸, diferente daquilo que ocorreu no período do nacional desenvolvimentismo e o seu modelo de substituição das importações. Ocorreu o crescimento do PIB nesse período, mas não foi devido ao aumento da produção de indústria de transformações e sim devido ao aumento do consumo familiar, que ascendeu por causa da política de aumento do salário mínimo e outros programas sociais, como o Programa Bolsa Família (PBF).

Durante o mandato do presidente Lula, conforme demonstra os estudos de Gonçalves (2012b) e Cano (2012), esse processo de desindustrialização ocorreu porque o país deslocou a produção industrial para a extração de matérias-primas, aumentando as exportações, principalmente por causa da ascensão da economia chinesa. Ocorre o que Gonçalves (2012b) chama de reprimarização das exportações, uma vez que o país fica cada vez mais dependente das exportações de *commodities* e elevação dos seus preços.

No seu primeiro mandato, o presidente Lula teve como objetivo estabilizar a economia brasileira, adotando medidas restritivas, aumentando a taxa SELIC²⁹ para conter a inflação e elevando a meta do superávit primário, para conter o aumento da dívida pública brasileira, conforme pode ser visto no estudo de Barbosa (2013). A economia brasileira começa a crescer, a partir de 2004/2005, principalmente, por causa da aceleração do crescimento mundial, impulsionado pela economia chinesa e aumento da exportação de matérias-primas no país.

Entretanto, houve, a partir de 2003, aprofundamento do modelo liberal periférico, no qual Lula manteve a mesma política econômica de FHC, quais sejam: ajuste fiscal permanente, câmbio flutuante e metas de inflação (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). Não houve, de fato, medidas para alterar a essência do modelo de desenvolvimento, no qual, há a predominância da lógica financeira em que o capital financeiro dita a política econômica

²⁸ Segundo Gonçalves (2012b), a participação da indústria de transformação no PIB no Brasil reduz-se de 18% em 2002 para 16% em 2010.

²⁹ SELIC significa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, que é operado pelo Banco Central (BC) e cuida das negociações com títulos públicos federais. A taxa SELIC é a taxa básica de juro usada da qual o BC procura influenciar as outras taxas. Mensalmente, o Conselho de Política Monetária (Copom) estabelece metas para essa taxa, que refletem sua avaliação sobre a trajetória da inflação. Atualmente, a meta é 10,75%.

e controla a execução do orçamento federal. Os autores demonstram que entre o primeiro mandato do FHC até o fim do primeiro de Lula, foi propiciado ao capital financeiro mais de R\$ 1 trilhão em juros da dívida pública e, com o agravante, de que a dívida pública aumentou de R\$ 232 bilhões (1995) para R\$ 913 bilhões, em 2006.

Já no segundo mandato, Lula adotou medidas políticas econômicas mais expansionistas. Nesse período, houve o aumento do salário mínimo, o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007 e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009, com o intuito de ampliar o investimento em infraestrutura no país.

O PAC-I tinha como previsão, entre 2007-2010, de R\$ 657,4 bilhões e o PAC-II, foi lançado com uma previsão de R\$ 955 bilhões para o período entre 2011-2014, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos e para tal, seria utilizado recursos do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE), Orçamento Fiscal (OF) e OSS, além de incentivar as parcerias público-privadas (PPPs), (RODRIGUES; SALVADOR, 2011). O programa, entre seus eixos, tinha a proposta de uma reforma tributária, que foi encaminhada ao Congresso Nacional, em 2008 (PEC 233/08), entretanto, conforme lembra Rodrigues e Salvador (2011), não se pressupunha uma reforma progressiva, na qual, haveria uma tributação com uma base de incidência maior na renda e patrimônio.

Entretanto, essa proposta não era distributiva, já que as medidas tributárias se limitavam às isenções fiscais, desonerações nas folhas dos empregadores e extinção das fontes de financiamento do OSS, logo as políticas sociais seriam atingidas caso essa proposta fosse aprovada (ÁVILA, 2007; RODRIGUES; SALVADOR, 2011).

O PMCMV foi criado em 2009 e tem como maior objetivo combater o déficit habitacional no país, principalmente, para a população com renda mensal de até R\$ 1.600 reais. O programa que atualmente se encontra em sua segunda fase, contratou até 2011, mais de um milhão de moradias e na atual fase, objetiva construir mais de dois milhões de moradias. Ele pode ser considerado o reflexo da articulação que foi dada entre a política econômica e a urbana no período Lula (FAGNANI, 2011). A principal instituição financiadora do programa é a Caixa Econômica Federal (CAIXA), e já foram gastos R\$ 134 bilhões, para construção de 2,1 milhões de casas populares (RIZZO, 2013).

Entretanto, o programa não tem como objetivo somente em superar o déficit habitacional existente no país, principalmente, para as famílias pobres. Tem como interesse maior em manter ativo o mercado imobiliário brasileiro diante da crise financeira mundial, ao criar subsídios para a produção e aquisição de unidades habitacionais. Além do mais, para a construção dessas casas populares há uma série de desonerações fiscais que lhe são

concedidas, como ocorre com o PAC. Algumas dessas são o imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica (IRPJ), além de contribuições sociais que são fontes de financiamento de políticas da seguridade social, como Contribuição Social para o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o PIS-PASEP, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

O PAC e o PMCMV foram os responsáveis pelo crescimento do investimento público do Estado e também, da diminuição da taxa de desemprego no país, que passou de 12,3%, em 2003, para 5,5%, em 2012 (IBGE, 2012), porém são aqueles empregos de baixa qualificação, que emprega, majoritariamente, na área da construção civil. A economia brasileira manteve acelerada, entretanto, começou a enfrentar problemas a partir de 2008, devido a crise mundial do capitalismo. Houve o aumento da inflação nesse período, porém, Lula adotou medidas expansionistas nas áreas fiscal, monetária e creditícia (BARBOSA, 2013).

O governo decidiu por manter os programas sociais, como a ampliação do Bolsa Família, os investimentos públicos, principalmente com a criação do Minha Casa Minha Vida e adotou uma série de desonerações tributárias, como a redução do Imposto sobre Produto Importado (IPI) - principalmente sob automóveis -, com o objetivo de promover o consumo e não diminuir a atividade econômica.

A atual Presidente, Dilma Rousseff, manteve os princípios da economia macroeconômica do seu antecessor, com a expansão dos programas sociais e o aumento do investimento público, com a segunda fase do PAC, entretanto, o modelo econômico brasileiro começa a estagnar. O crescimento do PIB em 2012 e 2013 foi baixíssimo em relação à taxa média de crescimento do Lula³⁰.

O índice de inflação³¹ no Brasil é de 6,0%, maior valor desde 2003, e o poder de compra da população começa a decair. É o esgotamento, portanto, desse modelo de economia brasileiro, que alia desenvolvimento econômico com redução da desigualdade social.

De acordo com Mercadante (2010), a partir do governo Lula houve a tentativa de retomada do desenvolvimento nacional, ocorrendo um rompimento com os ajustes neoliberais causados pelo Plano Real, que não foi suficiente para reverter o atraso econômico brasileiro, causado pelo excesso de privatizações, vulnerabilidade externa, alta dívida pública, desemprego e pobreza.

³⁰ O crescimento do PIB em 2012 foi de 0,9% (ESTADÃO, 2013a) e em 2013 foi de apenas 0,3% no primeiro trimestre (ESTADÃO, 2013b)

³¹ Para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2013, a previsão do mercado financeiro subiu de 5,83% para 5,85% (MARTELLO, 2013).

No período Lula, segundo Mercadante (2010), o Brasil combinou entre outros, crescimento econômico sustentado, no qual houve crescimento médio do PIB em 4% (STN, 2012), estabilidade econômica, com uma queda da inflação em relação ao governo FHC, que caiu de 9,3% em 2002 para 5,84 % em 2012 (STN, 2012), a taxa da inflação praticamente ficou em conformidade dos estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional, garantindo a estabilidade dos preços, distribuição de renda³². Assim, por meio dos programas sociais, principalmente os da assistência social, houve a redução da pobreza extrema do país. Toda essa aparente melhora dos indicadores do país, desde 2003, são elementos do novo-desenvolvimentismo que tenta alinhar crescimento econômico com redução das desigualdades sociais no país, que seria feito, por meio principalmente, de programas de transferência de renda, como Bolsa Família.

Porém, apesar de ter tido melhoras em alguns indicadores sociais e econômicos, nos últimos dez anos, houve endividamento constante do Estado brasileiro, que passou de R\$ 965,8 bilhões (2003) para R\$ 2,022 trilhões (outubro/2013), batendo recorde³³. As emissões de títulos públicos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e para a Caixa Econômica Federal foram o principal fator para a alta da dívida pública federal no acumulado do ano (ALEGRETTI; VERÍSSIMO, 2013), ou seja, o governo se endividando para transferir dinheiro para as instituições financeiras e que acaba tendo onerando os brasileiros. Além do mais, até novembro de 2013, o país já pagou quase de R\$ 700 bilhões com juros (encargos da dívida) e amortização (refinanciamento) da dívida pública, sendo que os investimentos representam o montante de R\$ 11 bilhões e as despesas com pessoal e encargos sociais equivalem a R\$176 bilhões do total do orçamento executado nesse período (R\$ 1.59 trilhões)³⁴.

Nos dois mandatos do Lula e nos primeiros anos do mandato da Dilma o país cresceu economicamente e conseguiu reduzir alguns indicadores sociais, como a pobreza, porém, nesse período, o país não rompe com a ideologia capitalista, com o capital financeiro, no qual ocorre a primazia da formação do superávit primário e do agronegócio e a sua concentração fundiária. Há uma incongruência entre aquilo que o neodesenvolvimentismo e os defensores acreditam ser – desenvolvimento econômico que resolva os problemas sociais do país, como a

³² Segundo dados do IPEADATA, o coeficiente passou de 0,583 (2003), para 0,530 (2012). Mesmo tendo reduzido esse coeficiente, é possível perceber que foi lenta e gradual, essa redução. De acordo com Singer (2010), em 2016, esse indicador será um pouco inferior ao de 1960.

³³ Segundo Itaim (2013), nos últimos sete anos a dívida pública aumentou 68%. Esse aumento foi de encontro com a política econômica que por meio da exigência de um superávit primário de 3% do PIB, implica em uma compreensão orçamentária voltada para as políticas sociais.

³⁴ Fonte: SIAGI/SIGA BRASIL

pobreza extrema – e o que de fato é - outra teoria do crescimento e modernização para a solução dos eternos galgalos do Brasil (SAMPAIO Jr, 2012).

O Estado brasileiro continuou aliado com a classe capitalista, por mais que o discurso atual tente desmistificar a questão das lutas de classes, principalmente, com o discurso da nova classe média. Ocorreu no país, nesse período, crescimento econômico graças ao aumento do consumo aliado com o endividamento das famílias, principalmente, por causa do aumento de políticas sociais focalizadas na pobreza extrema e prevalecendo a transferência direta de renda em prol de serviços sociais, como pode ser visto no Programa Bolsa Família.

Nesse período houve balcanização do Estado brasileiro, ou seja, redução da sua autonomia frente aos interesses do setor dominante (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007). O modelo liberal periférico é incapaz de incorporar as demandas da classe trabalhadora, logo, resta articular de forma precária a classe trabalhadora por meio de políticas sociais focalizadas de caráter assistencialista. Nesses dez anos, o capital financeiro continuou tendo o controle sobre a política macroeconômica no Brasil, no qual subordina as ações do Estado às áreas dominadas pelo capital, como, o agronegócio e as instituições financeiras, por exemplo.

Pode-se afirmar que ocorre aquilo que Mota (2012, p. 34) denomina de ideologia do consenso, já que nesses dez anos houve “a possibilidade de compatibilizar o crescimento econômico com o desenvolvimento social”. Essa ideologia foi iniciada no primeiro mandato do governo Lula, fortalecido no seu segundo mandato e houve sua continuidade no período Dilma. Essa ideia pressupõe em crescimento econômico, ampliação do emprego e intervenção do Estado, sem, contudo, romper com os dogmas do neoliberalismo. Há, na verdade, uma conciliação entre os receituários neoliberais e a pauta desenvolvimentista (MOTA, 2012). Ou seja, por mais que a pobreza tenha sido reduzida³⁵, expansão da política de assistência social, crédito ao consumidor e que houvesse uma política de valorização do salário mínimo³⁶, entre outras ações, o país fortaleceu o seu pacto com o neoliberalismo.

O Brasil cresceu economicamente, sem, portanto, romper com as desigualdades de classe. Apesar de ocupar a décima posição na economia mundial, o seu ranking Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um dos mais baixos, ocupando a 85ª posição. Além do mais, por mais que nesses últimos anos tenha uma redução lenta e gradual do Coeficiente de Gini, ou seja, aumento da distribuição de renda, o país continua tendo uma grande concentração de renda nos mais ricos. Segundo SINGER (2010), 80% da dívida pública

³⁵ Segundo dados do IPEADATA, o país tinha 61.385.933 milhões de pessoas pobres em 2003 e em 2009, esse número passou para 39.631.550 milhões.

³⁶ Em 2003, o valor do salário mínimo era de R\$ 240 reais e em 2013, o valor é de R\$ 678 reais, ocorrendo um aumento de 35%.

brasileira estão na mão de 20 mil pessoas, que recebem dez vezes mais que os 11 milhões de atendidos no PBF.

Como no governo anterior, houve diversas contrarreformas no que tange os direitos sociais da população, principalmente a reforma da previdência social. A política neodesenvolvimentista no Brasil tenta assumir a tarefa de acabar com a pobreza e a desigualdade no país, mas, ela sempre reafirma e incentiva o desenvolvimento do capitalismo e a elevada dependência externa do país com o capital financeiro.

No próximo capítulo, é feita uma trajetória das políticas sociais no Brasil, principalmente, da política de assistência social, enfatizando a sua consolidação como direito social e suas características assumidas pós CF/1988 até os dias atuais, demonstrando a sua importância no atual cenário político e econômico brasileiro.

3 AS CONFIGURAÇÕES DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O processo de consolidação da política de assistência social brasileira foi lento e tardio e essa política somente se legitimou como um direito social na Constituição Federal de 1988. Não se pode comparar a constituição da política social brasileira com aquelas instituídas nos países centrais e seus diversos Estados Sociais, já que, conforme foi analisado no capítulo anterior, o processo de formação capitalista ocorreu de maneira diversificada, portanto, a própria formação da classe trabalhadora e sua forma de lutar por direitos sociais ocorreram de maneira diferenciada.

Logo, é importante contextualizar a formação e consolidação das políticas sociais brasileiras, dando uma maior atenção à da assistência social para compreender as características que essa assumiu principalmente, no período de 2003 a 2013, enfatizando naquilo que concerne ao seu financiamento e orçamento.

Para tal, esse capítulo está dividido em três partes. Na primeira parte, discorre sobre o processo histórico da política de assistência social no Brasil, desde as primeiras leis até a Constituição Federal de 1988, que pode ser considerada o marco legal, já que, pela primeira vez, ela ganha o *status* de uma política pública e de um direito social garantido a todos aqueles que dela necessitarem. Já a segunda parte tem como objetivo demonstrar as dificuldades de implementação da seguridade social no Brasil e as diversas contrarreformas sofridas pela política social. A terceira parte demonstra as características que essa política assume após a instauração do sistema único de assistência social, em 2004 até 2013, tendo como enfoque a sua centralidade dentro da seguridade social.

3.1 A política de assistência social no Brasil: entre a ajuda e o direito

Segundo Behring e Boschetti (2007), não ocorreu, no Brasil, radicalização das lutas sociais operárias como ocorreu na Europa no final do século XIX e a questão social somente entrou em pauta política em meados do século XX, principalmente naquilo que concerne aos direitos sociais de cunho trabalhista e previdenciários. O ano de 1923 pode ser considerado o marco legal para a institucionalização da política social brasileira, principalmente, para o início do sistema de previdência social brasileiro.

Nesse ano, foi criada a Lei Eloy Chaves, no qual exige a obrigatoriedade da criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas poucas categorias de trabalhadores, como os ferroviários. Essa lei garantia para os trabalhadores assalariados filiados à CAPs o

direito a atendimento médico, medicamentos e aposentadoria. Essas caixas eram de natureza privada e financiada por um sistema tripartite, por meio de contribuições sociais mensais sob os vencimentos dos trabalhadores e anual sob o rendimento bruto dos empregadores e, ademais, sob as tarifas da estrada de ferro entre outras (BRASIL, 1923). Elas eram vistas, portanto, pela lógica do seguro, no qual somente tem direito à aposentadoria ou atendimento médico, por exemplo, aqueles que contribuíram previamente, característica que é típica das políticas sociais bismarckianas.

Após a Revolução de 1930, no governo Getúlio Vargas, ocorre maior regulação das políticas sociais brasileiras, principalmente, na dos direitos trabalhistas e da previdência social. Foi instaurada uma jornada de trabalho de oito horas por dia, regulação do trabalho feminino, criação da carteira de trabalho e a transformação, progressiva, dos CAPs em Institutos Públicos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), organizados por categoria profissional e não mais por empresa, que, também contava com o financiamento do Estado, empregado e empregadores³⁷.

A partir desse governo, que começa a ocorrer transformações na proteção social brasileira, porém, conforme lembra Boschetti (2008), essas profundas mudanças nas áreas sociais se remetiam ao mundo do trabalho, excluindo, portanto, aqueles que estavam fora da lógica formal de trabalho.

Santos (1987) traz o conceito de cidadania regulada para compreender a política econômica e social do período após década de 1930, que estava centrada naqueles que estavam inseridos dentro do mercado de trabalho formal. Para ele, cidadania regulada seria:

[...] o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (SANTOS, 1987, p.68).

O autor afirma que para ocorrer a extensão da cidadania era necessário regulamentar novas profissões e também ampliar os direitos desses profissionais. Para ele, seriam pré-cidadãos,

[...] todos os trabalhadores da área rural, que fazem parte ativa do processo produtivo, e, não obstante, desempenham ocupações difusas, para o efeito legal; assim como seriam pré-cidadãos os trabalhadores urbanos em igual condição [...] (p. 68).

³⁷ De acordo com Boschetti (2008), esse financiamento tripartite foi legalizado pela Constituição Federal de 1934, no qual, foi assegurado as contribuições dos empregados, empregadores e da União que contribuíram de maneira igual e obrigatória.

Isso demonstra aquilo que Boschetti (2008) denomina de “complexo previdenciário-assistencial”, já que as primeiras proteções sociais tinham como objetivo de preservar o mundo do trabalho e excluía aqueles que não faziam parte dessa matriz, remetendo, a política de assistência social àqueles que eram incapazes de exercer atividade no mercado de trabalho, já que eles não estavam inseridos nesse sistema de estratificação ocupacional, que era regido pelo princípio dos IAPs.

A política de assistência social era remetida a públicos específicos como idosos, crianças, mulheres e suas ações possuíam mais um caráter paliativo, de ajuda e filantropia do que de um serviço social prestado com qualidade.

Aureliano e Draibe (1989) consideram que é difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil, já que houve diversos programas assistenciais, desenvolvidos por inúmeros órgãos, originando dos mais diversos serviços, como assistência médica, educação alimentação, habitação e outros. Esses diversos programas e serviços trouxeram caráter fragmentado, diversificado, desorganizado para a política de assistência social.

A primeira tentativa de organização nacional da política de assistência social ocorreu em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) no Governo Vargas e tinha como intuito atender às famílias dos militares envolvidos na Segunda Guerra Mundial sendo coordenada pela primeira-dama, Sra. Darci Vargas. A LBA possuía características de filantropia, tutela, ajuda de favor no que concerne a relação entre sociedade e Estado. A LBA foi se firmando no campo de ações de assistência social e com o passar dos anos foi sendo aberta a todos em situação de “vulnerabilidade social” e não somente à família dos pracinhas da Segunda Grande Guerra (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Após o golpe de 1964, foi instaurada regime militar, que trouxe diversas consequências para a política social brasileira e, em particular, para a política de assistência social. Nesse período, ela obteve avanços, como a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974, do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), em 1977. Foi criado, também, em 1974, o Renda Mensal Vitalícia (RMV) para os idosos pobres, no qual os transferiam meio salário mínimo. Para os trabalhadores rurais, foi criado o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), em 1971, que seria uma espécie de aposentadoria. Entretanto, ocorreu nesse período, a perda de direitos civis e políticos, restrição da liberdade, havendo, portanto, uma reconfiguração do enfrentamento à questão social, que passa a ser tratada “num mix entre repressão e assistência” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 136).

O SINPAS foi criado pela lei nº 6.439, de primeiro de setembro de 1977 e estava sob coordenação do MPAS e compreendia seis autarquias vinculadas ao MPAS o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Instituto Nacional de Assistência Médica (INAMPS), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS). Possuía a finalidade de conceder benefícios, custear programas ou atividades e prestar serviços de maneira articulada, integrando, portanto, todas essas autarquias.

Quanto à política de assistência social, foi nesse período, que a LBA transformou-se em fundação (1969) sendo vinculada ao MPAS, após sua criação. Além do mais, foi criado em 1941, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Ambas as fundações eram associadas ao SINPAS, e competia tanto a LBA quanto a FUNABEM, a elaboração da política nacional de assistência social e de atenção ao menor, algo que nunca realizaram, desenvolvendo, somente, programas de assistência ao menor, nutrição materna infantil, assistência ao idoso entre outros (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

A LBA era destinada àquela população que não era coberta pela previdência social, como os desempregados, pobres e outros, e era financiada pelos recursos do Fundo da Previdência e Assistência Social (FPAS) e a partir da década de oitenta foi financiada pelos recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)³⁸ e o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL):

A política de assistência social tem, portanto, na sua base histórica a presença da caridade e filantropia. Segundo Boschetti (2003), por não ser legalmente definida como política social, ela ficou sendo encarada como uma ação residual de ajuda aos pobres e isso trouxe dificuldades imediatas para seu financiamento, uma vez que a imprecisão conceitual impedia a definição de programas que ela podia financiar. Além do mais, a existência de um fundo específico, a não inclusão da assistência social nas propostas orçamentárias e a inexistência de definições de fontes de financiamento acarretavam em falta de recursos ou “restos” de outras áreas e ausência de acompanhamento e controle da origem e do destino do recurso (BOSCHETTI, 2003).

³⁸ O FAS foi criado em 1974 com a finalidade de financiar as políticas de educação, saúde, assistência social e outras e constituem receitas do FAS, a renda líquida das loterias federais, inclusive as loterias esportivas e era administrado pela Caixa Econômica Federal (BRASIL, 1974).

3.2 A não implementação da política de assistência social no Brasil

Com o fim do regime militar e com os protestos de milhares de brasileiros, destacadamente os movimentos sociais e o movimento sindical, foi instalada Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, que resultou na promulgação de uma nova Constituição, em 1988. A CF de 1988 trouxe um grande avanço para a política social brasileira, já que incorpora o amplo conceito de seguridade social, formado pelas políticas de saúde, previdência social e assistência social. Ocorreu a tentativa de construção, pela primeira vez no país, de um Estado Social, já que desde início da República houve um vácuo no arcabouço jurídico-político do país, conforme afirma Netto (1999). A construção desse Estado Social vai se desenvolver na década de 1990, conjuntamente com um processo de neoliberalização e reestruturação do capitalismo.

Logo, devido à conjuntura internacional e suas repercussões para o cenário brasileiro trouxeram diversos efeitos (negativos) para a seguridade social, sem contar com as escolhas econômicas dos sucessivos governos nacionais que se alinharam com as políticas neoliberais, e, conseqüentemente, com o enfraquecimento do Estado Social brasileiro. Esse cenário traz uma contradição para o Estado brasileiro, já que de um lado traz um grande reconhecimento dos direitos sociais na Carta Magna, e de outro lado, ele se insere no novo paradigma político e econômico, o neoliberalismo, principalmente a partir do mandato do presidente Collor.

O sistema de proteção social nasceu em uma perspectiva de fortalecimento dessas três políticas sociais, já que deveriam ser elaboradas e estruturadas de forma conjunta, expandindo as suas ações e serviços, consolidando sistema de financiamento para tais políticas e com um orçamento unificado, porém, esse sistema é contraditório, uma vez que o próprio desenho da seguridade social é um mix entre diversos princípios que são contraditórios entre si. De um lado, tem uma concepção contributiva, como a política de previdência social. E por outro lado, tem uma concepção universalista, como a política de saúde e assistência social, mas que na prática, era seletiva e focalizada (VIANNA, 1998). Um exemplo disso é o direito a um salário mínimo, idosos e pessoas com deficiência que se encontrem em situação de pobreza extrema. Essa contradição traz conseqüências negativas para a política social, aprofunda as desigualdades sociais, uma vez que, atende ao interesse dos empresários e, mercadoriza os direitos sociais, ao inseri-los no mercado privado, coexistindo no país um sistema de proteção social híbrido, já que garantia, em diversas políticas sociais, serviços sociais universais e gratuitos a todos os brasileiros; entretanto, não é prestado com qualidade, incentivando a

expansão de mercados e seguros privados. O país acabou adotando medidas que vão na contramão daquilo que é pregado na carta magna brasileira.

Tratando especificadamente da política de assistência social, segundo a CF/88, ela será prestada a quem dela necessitar, independente de uma prévia contribuição social e tem como objetivo o amparo a proteção a família, criança, adolescentes, idosos, a pessoas carentes e a garantia de um salário mínimo aos idosos e deficientes incapazes para o trabalho. É possível afirmar que ao mesmo tempo em que a Carta Magna a eleva ao *status* de uma política social, um direito social de todos os brasileiros, a sua real consolidação dentro do cenário brasileiro foi lenta e gradual, principalmente, por causa da dificuldade de ser implementada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que demorou ser aprovada e sancionada pelo presidente.

A primeira tentativa da LOAS ser implementada ocorreu em 1989, entretanto, o Projeto de Lei Orgânica de Assistência Social (PLOAS) recebeu várias emendas no seu projeto inicial, principalmente naquilo que se concerne à extinção da LBA e conseqüentemente à descentralização da política de assistência social e a redução do impacto orçamentário da assistência social na política de previdência social, conforme Boschetti (2008). Isso demonstra o caráter conservador do Legislativo, que possuía claro interesse em não elevar o *status* da política de assistência social em direito e sim mantendo o seu velho estigma de caráter moralista e filantrópico. Apesar de o projeto ter sido aprovado pelo legislativo com essas emendas, que não incluem de fato os princípios da assistência social, e encaminhado á sanção do presidente Collor. Porém, ele vetou o projeto em sua totalidade em 1990³⁹. O que era previsível, já que não possuía nenhum interesse em extinguir a LBA, inclusive, sua esposa foi a presidente dessa instituição quando assumiu o governo, demonstrando o caráter de primeiro damismo da assistência social, mesmo após a sua elevação como direito.

Durante 1990-1993, a política de assistência social continuou sendo prestada de maneira caritativa e filantrópica, sendo regida pela LBA, que seguiu duas linhas de ação que reaproximava a assistência social da caridade privada (BOSCHETTI, 2008). Segundo a autora, ela assumia, primeiramente, a postura de instituição filantrópica – e não pública – e fazia diversas campanhas de arrecadação de donativos. Em segundo lugar, com o objetivo de

³⁹ Dois anos após a CF/88, sendo que de acordo com ela o Congresso teria até seis meses para enviar ao governo o projeto de lei e o executivo teria, após a aprovação, 18 meses para implementá-lo (BOSCHETTI, 2008). Percebe que houve uma completa desobediência ao que estava escrito na Carta Magna.

exercer a descentralização⁴⁰, ela transferia suas ações e serviços para instituições e associações filantrópicas, transferindo para a sociedade a obrigatoriedade da prestação dos serviços socioassistenciais.

A não regulamentação da assistência social trouxe consequências negativas não somente para essa política, mas para a saúde e previdência social também e, segundo Boschetti (2008), o governo tinha diversos interesses em atrasar a implementação da seguridade social, sendo o mais importante, a de cunho financeiro. Uma vez que ao criar um fundo específico para a seguridade social, o orçamento fiscal seria separado do da seguridade social, logo, o governo não iria, em tese, financiar as despesas governamentais de manutenção ou de investimento, devendo utilizar, totalmente, os recursos destinados à seguridade social, com as políticas de saúde, previdência e assistência social.

Entre 1992 e 1993, houve a elaboração de diversos projetos de lei da assistência social⁴¹, sendo enviado, inicialmente à Comissão de Seguridade Social e Família em setembro de 1992. Já em abril de 1993, houve diversos debates sobre a regulamentação da assistência social, no Conselho Nacional de Seguridade Social. De acordo com Boschetti (2008), em abril de 1993, houve, pela primeira vez, uma intensa participação de ministros, técnicos, trabalhadores e empregadores para a regulamentação dessa política, ocorrendo uma “convergência conflituosa” (p. 242) entre governo e sociedade civil.

O PLOAS foi aprovado pela Câmara dos Deputados em outubro do mesmo ano e pelo Senado em novembro, com diversas emendas que revelava a “subordinação da lógica social à lógica econômica” (BOSCHETTI, 2008, p.251), principalmente, no que concerne à questão dos benefícios socioassistenciais. Até que, finalmente, em dezembro de 1993, o então presidente Itamar Franco sancionou a LOAS (Lei nº 8.742), cinco anos após a CF. A LOAS possui dois méritos, segundo Boschetti (2008): o primeiro foi de reconhecer a assistência social como direito social e o segundo a primazia do Estado em assegurar esse direito. Por mais que essa responsabilidade fosse do Estado, a LOAS, não descartava a participação da sociedade civil e de entidades e organizações de assistência social sem fins lucrativos.

⁴⁰ O termo descentralização ora tratado é diferente daquele posto como diretriz da política de assistência social, expresso no artigo 204 (CF/88), no qual afirma que as ações governamentais da assistência social deverão ter descentralização política-administrativa entre os entes federados. A descentralização, quando utilizada no sentido de transferir para as instituições filantrópicas, é identificada como uma estratégia de reduzir o gasto público e de corte neoliberal, conforme Stein (1997). A autora afirma que por trás desse conceito está associada a ideia de privatização dos setores sociais e ao ter como estratégia reduzir o gasto público, acaba reforçando a seletividade do atendimento de demandas e necessidades sociais ao invés da universalização do acesso aos serviços sociais, para quem dela necessitar.

⁴¹ Entre eles, esteve presente o projeto elaborado pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Os assistentes sociais tiveram uma ativa participação na elaboração e aprovação da LOAS. Para compreender mais sobre a participação dos assistentes sociais nesse processo ver Boschetti (2008).

É importante frisar, que se a política de assistência social não tivesse sido regulamentada, ela seria quase uma letra morta, porque os seus artigos não poderiam ser validados na íntegra, já que, conforme lembra Pereira (1996), ela não é um direito autoaplicável (ou de eficácia plena), sendo somente garantido por lei complementar ou ordinária. Logo, todo esforço da sociedade civil durante os anos que precedeu a CF até sua regulamentação foi importantíssimo para elevar o *status* de direito social da política de assistência social.

Esse atraso é reflexo das escolhas políticas e econômicas que o país adotou desde o fim do regime, no qual, possuía, primeiramente, o interesse do princípio da rentabilidade econômica no lugar da satisfação das necessidades sociais. Além do mais, não havia o interesse de diminuir com a desigualdade social brasileira. O Brasil na década de 1990 adotou políticas de caráter neoliberal, com foco na prosperidade econômica e na acumulação de capital. Não havia espaço nesse cenário para redistribuição da riqueza produzida.

A LOAS tem como o principal ação o Benefício de Prestação Continuada (BPC) -, que⁴² prevê um salário mínimo aos deficientes incapazes para o trabalho e aos idosos acima de 65 anos⁴³ que comprovarem renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo mensal. É um benefício focalizado naqueles mais pobres e incapazes de trabalhar, mostrando, a contradição entre a LOAS e a Constituição Cidadã, já que essa a política se destinará a todos que dela necessitar.

A lei reafirmou o caráter de descentralização, preconizado na CF/88, compartilhando as responsabilidades entre os entes da federação e estabeleceu algumas competências para a União, Municípios e Estados, dentre elas:

1. União:

- responder pela concessão e manutenção dos BPC;
- cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional⁴⁴;

⁴² Em março de 2012, havia 3,6 milhões de beneficiários do BPC, sendo que desses, 1,9 milhões são pessoas com deficientes e 1,7 milhões são idosos.

⁴³ Inicialmente, o benefício era para idosos com mais de 70 anos, programa Renda Mensal Vitalícia (RMV). Depois passou para 67 anos e atualmente é para idosos com mais de 65 anos. Essas alterações ocorreram após o Estatuto do Idoso, aprovado em 2003.

⁴⁴ Tal competência não estava no dispositivo original. Foi incluída em 2011, pela nº 12.435, que trouxe diversas alterações na LOAS original a fim de consolidar todo o escopo do SUAS dentro dela.

- a União apoiará financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do SUAS para a utilização no âmbito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, destinado, sem prejuízo de outras ações a serem definidas em regulamento.

2. Estados:

- destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais;
- cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local;
- prestar os serviços assistenciais cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços, desconcentrada, no âmbito do respectivo Estado.

3. Distrito Federal:

- destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais;
- efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local.

4. Municípios:

- destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais;
- efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- executar os projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- prestar os serviços assistenciais de que trata o art. 23 da LOAS⁴⁵.

Conforme pode se observar, cada ente da federação possui papel central na elaboração e execução da política de assistência social. Pode perceber que compete à União, a gestão e o

⁴⁵ Para LOAS, os serviços socioassistenciais são as atividades continuadas que visam à melhoria de vida da população e cuja ações voltadas para as necessidades básicas.

pagamento dos programas de transferência de renda, no caso BPC e o Programa Bolsa Família e aos municípios competem a execuções de programas e serviços sociais. Repara-se, que ao Estado compete somente em dar um suporte técnico e às vezes financeiro. Além do mais, para realizar suas devidas competências, cada esfera deve possuir recursos próprios e fundos específicos para financiar tais atividades e transferir recursos entre os entes, conforme será visto no próximo capítulo, em que será feito estudo sobre o cofinanciamento e o repasse fundo-a-fundo, que foi instaurado a partir de 2004 e em qual ente federativo recai o peso do gasto com a política de assistência social.

A autora Arretche (2010) denomina de federalismo brasileiro esse novo reordenamento institucional trazido pela CF/88, no qual a LOAS é um reflexo desse, que traz esse compartilhamento entre competências e responsabilidades.

Os três benefícios da política de assistência social – BPC, auxílio-funeral e auxílio-natalidade -, são os únicos com características de transferência de renda reconhecidos como direito pela LOAS e possuem as seguintes características: direito pessoal objetivo, intransferível, irrevogável, obrigatório e passível de reclamação jurídico-legal, dado que é garantido constitucionalmente e associado à pessoa do demandante, que passa a ter “propriedade social” sobre esse “direito” (BOSCHETTI, 2008, p. 271). É um direito que está associado à existência de situação de baixa renda, sendo que essa necessidade é avaliada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), porém, a LOAS não tem como objetivo único a transferência de renda e sim, implementações de ações, serviços e programas com objetivo de reduzir à pobreza no país (BOSCHETTI, 2008).

De acordo com Behring (2003), desde os anos 1990, instaura no país um processo de contrarreforma do Estado. Esse processo teve como objetivo central instaurar no governo diversas “reformas” voltadas para o mercado que iam de encontro ao que estava preconizado na CF/88, principalmente, no que concerne às políticas sociais. Com o neoliberalismo há a tendência geral de redução dos direitos transformando as políticas sociais, entre elas, a assistência social, em ações pontuais, paliativas e compensatórias. A solução para as políticas sociais foram o mercado, e, segundo Vianna (1998), privatização é sinônimo de lucro e seletividade é assistencialismo e isso fortalece e mobiliza as organizações sem fins lucrativos.

Houve perda e restrições de direitos sociais, por causa, das políticas econômicas instauradas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Em prol da eficiência do mercado, houve diversas privatizações no âmbito das políticas sociais, como a reforma da

previdência, privatização da saúde e educação⁴⁶. Essa década pode ser considerada, portanto, um desastre para as massas trabalhadoras (NETTO, 1999). O sistema de proteção social tem a privatização e a focalização como base estrutural.

A privatização é uma tendência que pode ser vista atualmente no campo das políticas sociais, principalmente, na saúde, educação e previdência social, em que há cada vez mais a participação do mercado na provisão do bem-estar à população.

Já a descentralização está relacionada, segundo Behring (2003), não à descentralização entre as esferas do governo, mas ao repasse das responsabilidades a instituições privadas. Nesse caso, há retrocesso no campo da assistência social, principalmente, da luta pela concretização da política de assistência social como um direito, que deve ter a primazia do Estado na sua realização, já que há o retorno das práticas assistencialistas da LBA, ligado à igreja e ações filantrópicas com o caráter de ajuda.

Um exemplo desse modelo assistencialista e filantrópico da assistência social foi o Programa Comunidade Solidária (PCS) criado, em 1995, no seio da reforma do aparelho do Estado, que foi o carro-chefe da política de assistência social no governo do presidente FHC. O programa foi criado pela Medida Provisória nº 813, vinculado à Presidência da República e tinha como objetivo “coordenar ações governamentais visando o atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza” (BRASIL, 1995).

Esse programa teve quatro princípios norteadores, que seriam as parcerias entre o Estado e sociedade civil; a solidariedade com engajamento ético de acabar com a fome e miséria existente; descentralização das ações, estimulando a participação da sociedade a fim de melhorar a eficiência e eficácia nas prestações dos serviços e; integração e convergência das ações com o intuito de potencializar os resultados dessas ações (PELIANO et al, 1995). O programa era financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), sendo distribuídos conforme as áreas de atuação, como redução da mortalidade infantil, alimentação, saneamento e habitação, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, apoio à educação infantil e ao ensino fundamental e defesa dos direitos e promoção social de crianças e adolescentes.

O PCS tinha o intuito de atender à população mais pobre, entretanto, o que ele realmente executou foi uma política de ações pontuais, dando continuidade ao primeiro

⁴⁶ Para uma análise mais completa do processo de contra-reforma do Estado Brasileiro ver Behring (2003), capítulo 4 e 5.

damismo (a primeira dama Ruth Cardoso era a presidente do PCS) e com ações focalizadas na pobreza extrema. Pode ser visto como uma estratégia neoliberal de atendimento à pobreza, com o intuito de retirar do Estado a responsabilidade de assegurar as necessidades básicas da população, transferindo-a para a sociedade civil, fundamentando essa decisão por meio da solidariedade da sociedade (SILVA et all, 2001).

Segundo Telles (1999, p. 11):

[...] opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na LOAS, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas.

Esse programa pulverizava toda a estrutura de política de assistência social construída na CF/88 e na LOAS, que foi o reconhecimento da primazia do Estado na política de assistência social e não da sociedade civil, focalizada na pobreza e nos problemas emergenciais dessa população. E essa pulverização da política de assistência social foi uma característica da política de assistência social no período FHC.

No seu segundo mandato, o presidente FHC cria o Comunidade Ativa, em 1999, com o pressuposto de superar o assistencialismo do programa anterior, direcionando o discurso de ao invés de “dar o peixe”, ensinar o pobre a pescar (SILVA, 2001), ou seja, esse programa tinha como objetivo estimular os municípios a criarem serviços que gerassem emprego e renda à população de baixa renda. Além do mais, fortalecia a focalização na pobreza extrema ao criar diversos programas de transferências de renda, como o Bolsa Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002), que repassava às famílias pobres e com crianças na escola um pequeno benefício mensal.

Outro programa voltado para crianças e adolescentes é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996, com o objetivo de erradicar o trabalho infantil, pagando uma bolsa para crianças e adolescentes até 16 anos, situados na pobreza extrema, que frequentassem a escola. Nessa lista de programas, é importante salientar que, em 1996, o BPC entrou em vigor, que é um benefício garantido pela CF, mas que também possui características de serem focados na pobreza extrema.

Pode-se afirmar que no período FHC, a política de assistência social teve como desafio em se firmar como uma política pública conforme preconiza a LOAS, já que ela foi identificada como assistencialista e clientelista. Entretanto, no que concerne ao financiamento da assistência social, houve alguns parcos avanços, como a criação do Fundo Nacional de

Assistência Social (FNAS) em 1995. Nesse decreto (nº 1605/95), foram definidas as fontes das receitas e a gestão do fundo, que eram competência do então Ministério da Previdência Social e Assistência Social (MPAS).

De acordo com esse decreto, o fundo objetiva proporcionar recursos e meios para financiar as ações assistenciais que são previstas na LOAS, como pagamento do BPC, por exemplo. Tal decreto regulamentou, também, as condições de repasses de recursos financeiros do governo federal para estados e municípios, no qual somente poderiam receber recursos se instituíssem Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social, uma tentativa de estrutura um sistema descentralizado tendo como princípio o co-financiamento entre as esferas de governo. Apesar da criação do FNAS e de algumas inovações na gestão dos recursos da política de assistência social, houve, ainda, uma dispersão e pulverização dos recursos destinados a diversos programas de tal política, conforme aponta estudo da Boschetti (2003)⁴⁷.

3.3 A centralidade da política de assistência social a partir do governo Lula

Desde 1993, a política de assistência social obteve alguns retrocessos desde a sua consolidação como direito social, mas também, obteve alguns avanços e inovações, entre eles, foi a consolidação de sua política nacional de assistência social, em 2004, por meio da criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que é fundamentada e institucionalizada por meio da NOB/SUAS de 2005.⁴⁸ A assistência social foi regulada por meio da criação desses aparatos legais por meio de um tremendo esforço do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Porém, conforme lembra Behring (2008) esse esforço não seria válido se não houve a intensa participação de algumas categorias profissionais, como assistentes sociais e psicólogos.

O SUAS é constituído pelo conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social prestados diretamente – ou através de convênios com organizações sem fins lucrativos -, por órgãos ou instituições públicas federais, estaduais e municipais da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público (YAZBEK, 2008, p.97).

⁴⁷ Para compreender mais sobre o FNAS e o gasto social no período FHC, ver importante estudo de Boschetti (2003)

⁴⁸ Em dezembro de 2012 foi aprovada a nova versão do NOB/SUAS.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) era prevista nos arts 18 e 19 da LOAS⁴⁹ e foi aprovada em setembro de 2004. Expressa a “materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, 2004, p.11). Essa política tem como intuito efetivar as ações da assistência social como um direito social e primazia da responsabilidade do Estado em cada esfera do governo, dando centralidade na família para implementação dos benefícios e serviços. Ela visa enfrentar as desigualdades socioterritoriais, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2004).

O público-alvo da PNAS são pessoas em situação de vulnerabilidade social e para tal há a divisão dos serviços socioassistenciais em Proteção Social Básica e (PSB) e Especial (PSE). A PSB tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2005). Os serviços da PSB serão realizados por meio do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Já a PSE tem como objetivo atender famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco social ou pessoal, devido ao abandono, abuso, maus-tratos, uso de álcool e outras drogas e situação de risco (BRASIL, 2005). Os serviços da PSE serão realizados via Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS).

A PNAS é gerida pelo SUAS, que é um sistema público não-contributivo, que pressupõe modelo de gestão compartilhado e descentralizado, além do co-financiamento dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social entre as três esferas da federação. O maior desafio do SUAS é implementar política que consiga atuar de forma intersectorializada e que promova a descentralização e o co-financiamento, que até então não foi possível se concretizar, por mais que estivesse preconizado na LOAS.

De acordo com o PNAS (BRASIL, 2005), o SUAS ao materializar a LOAS, acaba definindo e normatizando os padrões de serviços socioassistenciais, atendimentos, indicadores de avaliação e resultado, tendo como base organizadora eixos estruturantes, são eles:

- **Matricialidade Sociofamiliar:** as ações da política de assistência social devem ser centralizadas na família;

⁴⁹ Em julho de 2011, a lei nº12.435/2011, trouxe importantes alterações no seu conteúdo, principalmente, no que se refere ao financiamento e à descentralização dessa política. Essas alterações são reflexos da consolidação da assistência social como política social após a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e da efetivação da política nacional da assistência social, em 2004, e pela Norma Operacional Básica/SUAS, em 2005, conforme será visto a seguir.

• **Descentralização Política-Administrativa e Territorialização:** as ações da política de assistência social deverão ser organizadas em sistema descentralizado e participativo que contemple as três esferas do governo. Essas ações deverão ser articuladas e respeitando o pacto federativo cada ente deverá coordenar, formular co-financiar, monitorar e avaliar as ações dessas políticas;

• **Novas bases para a relação Estado e Sociedade Civil:** o Estado possui a primazia da responsabilidade da política de assistência social, competindo à sociedade civil participar de forma complementar na oferta dos serviços socioassistenciais e dentro do SUAS essas entidades prestadoras de assistência social atuam não somente de maneira complementar, mas também, como “co-gestoras e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social” (BRASIL, 2005, p.47).

• **Financiamento**⁵⁰: a instância financiadora da PNAS é o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), criado pela LOAS, no qual o financiamento dos benefícios ocorre de maneira direta aos beneficiários, e o repasse de recursos para os programas, os projetos e os serviços ocorre de fundo a fundo, segundo os critérios definidos e pactuados pelas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social.

• **Controle Social**⁵¹: instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão política, administrativa, financeira e técnico-operativa. Há dois espaços de controle social, que são as conferências⁵² e os conselhos.

• **Política de Recursos Humanos:** tem como intuito uma política de capacitação contínua dos trabalhadores, gestores e conselheiros da assistência social a fim de melhorar a produtividade e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade.

• **Informação, Monitoramento e Avaliação:** para consolidar a PNAS e o SUAS, é imprescindível a criação de sistema de informação, monitoramento e avaliação em assistência social, para mensurar a eficiência e eficácia das ações previstas, a transparência e o acompanhamento dessa política.

Em julho de 2005, o CNAS aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS), que efetiva e concretiza os eixos estruturantes e as instâncias de pactuação e deliberação que devem ser implementados pelos entes federados. Uma nova versão da NOB

⁵⁰ Uma análise mais profunda do co-financiamento será desenvolvida no terceiro capítulo deste trabalho.

⁵¹ De acordo com a PNAS (BRASIL, 2004), os Conselhos de Assistência Social têm como atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política de assistência social e o seu financiamento, tendo como base o que foi decidido nas conferências; além de, entre outras coisas, apreciar e aprovar a proposta orçamentária para área, definindo os critérios de partilha dos recursos.

⁵² As conferências de assistência social possuem o papel de avaliar a situação dessa política, definindo diretrizes e acompanhar os avanços ocorridos a cada quatro anos.

foi elaborada e aprovada pelo CNAS, em 12 de dezembro de 2012, que trouxe algumas modificações em relação à anterior, principalmente, no que concerne ao co-financiamento, que será tratado no capítulo seguinte.

Juntamente com a institucionalização da política de assistência social houve a criação do Programa Bolsa Família, por meio da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004. Fazia parte da estratégia FOME ZERO, instituído no primeiro ano do mandato Lula, em 2003. Ele é resultado da unificação de programas não constitucionais de transferência de renda até então vigentes: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão-Alimentação. O PBF passou a ser o carro-chefe da política de assistência social do governo Lula e responde por parcela importante de recursos do orçamento do MDS, transferindo renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza.

O PBF é um programa de transferência de renda direta com condicionalidades que tem como público-alvo famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 140,00. É um dos principais programas brasileiro da política social e de combate a fome e a pobreza no país, porém, como ele atende somente aos mais pobres/indigentes, certamente, há uma parcela da população que deveria fazer parte do programa, mas não faz porque se encontra um pouco acima da linha da pobreza.

Apesar de ser um programa de transferência de renda focalizado na pobreza extrema, como o BPC, o PBF possui, na sua essência, características e objetivos divergentes do BPC, não somente ao que concerne ao público-alvo, mas à forma que ocorre a gestão do programa. O BPC é um benefício previsto na CF/88 e não uma política de governo, como o PBF, portanto, os recursos previstos ao BPC advêm do Orçamento da Seguridade Social, e, são aprovados anualmente pelo Conselho Nacional de Assistência Social e executados pelo Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), portanto, submetidos em “tese” ao controle democrático e além do mais, o seu benefício é indexado ao salário mínimo. O mesmo não ocorre com o PBF, já que esse não tem o seu montante anual executado pelo FNAS, possui uma unidade orçamentária própria, gerida pelo MDS e os gastos do programa deverão ser compatíveis com as dotações orçamentárias existentes no país, tornando-o um programa muito mais vulnerável caso se compare com o BPC.

Entretanto, ambos os programas se configuram como uma política social *stricto sensu*, já que é focalizada na pobreza absoluta, pautada nos princípios de menor elegibilidade que lembram as “*Poor Law*” Elizabetanas e extremamente punitiva – por causa das condicionalidades, no caso do PBF (PEREIRA, 2002).

Pode-se afirmar que, nos últimos dez anos, houve uma prevalência por programas de transferência de renda dentro da política de assistência social e um alinhamento dessa política com as políticas macroeconômicas assumidas a partir do primeiro mandato do Lula, com uma focalização na pobreza extrema.

A focalização na pobreza traz alguns malefícios para a população de baixa renda, já que podem existir pessoas que são pobres, porém, ganham mais do que é delimitado na linha da pobreza⁵³, ou seja, por meio da delimitação da pobreza há possibilidade que nem todos que necessitam sejam incluídos nos programas de proteção social, assegurando somente acesso aos comprovadamente pobres nos programas assistenciais. Segundo Pereira e Stein (2004), os mecanismos de controles dos programas focalizados são arcaicos, já que esses são submetidos à comprovação da pobreza, fraudemanias, condicionalidades e estigmatiza os pobres. Todos esses mecanismos não são e nunca foram veículos de inclusão social, pois têm como principal objetivo excluir e manter excluído o máximo de demandantes de proteção social, e assim, reduzir os gastos sociais com políticas que poderiam ser universais na proteção social. O que ocorre então é uma tensão no orçamento público para reduzir as despesas destinadas às políticas sociais, liberando recursos destinados à acumulação de capital.

Nesse sentido, os neoliberais acreditam que as políticas sociais mais eficazes e eficientes são aquelas que se focalizam em pessoas em situação de baixa renda, que são identificados por comprovação da pobreza e de seus rendimentos. Gradualmente, as políticas sociais universais – principalmente a saúde e a educação – são substituídas por políticas focalizadas e que, em tese, exigem recursos menores, por contemplarem um número menor de beneficiários e dessa forma, libera mais recursos para a formação de superávit primário e pagamento de juros da dívida pública (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007), já que a ideologia do neoliberalismo e manutenção da ordem capitalista interfere diretamente na execução das políticas sociais e no tratamento que é dado para a questão social.

A focalização nos mais pobres é vista, pelos neoliberais, como a melhor solução de alocação dos gastos sociais e redistribuição dos recursos federais de acordo com a carência financeira de alguns estados da federação e o remanejamento de verbas entre os mais diversos programas e criando, um cadastro que é capaz de “localizar” a pobreza do país (CASTELO, 2012).

⁵³ Com base nos critérios do Banco Mundial a chamada “linha da pobreza” tem como objetivo delimitar as pessoas que são pobres, sendo pobre a pessoa que ganha 2 dólar por dia e extremamente pobre aquele que ganha 1 dólar por dia. No Brasil, pobre e extremamente pobre (miserável) é aquele que recebe até ¼ de salário mínimo por mês e ½ salário mínimo por mês, respectivamente. Entretanto, de acordo com o Plano Brasil sem Miséria (BSM), considera-se em extrema pobreza aquela população com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais).

No capítulo anterior, foi explicado sobre o neodesenvolvimentismo e o enfoque que esse padrão de acumulação capitalista dá aos programas sociais. Nesse cenário, ocorre uma centralidade da política de assistência social no âmbito da seguridade social (MOTA, 2009). Houve uma expansão da política de assistência social e na restrição das políticas da saúde e da previdência social, que passaram por diversas contrarreformas e mercadorização da provisão de seus serviços. Segundo a autora, a assistência social ampliou o seu acesso e benefícios – principalmente após PBF – tornando-se a política de proteção social brasileiro, transformando-a em um fetiche no enfrentamento à desigualdade social brasileira.

Para aumentar o consumo da população brasileira, principalmente, daqueles que não podiam consumir até então, ocorre um fortalecimento do PBF, aumentando o número de famílias atendidas. Em contraposição, houve uma mercadorização de outras políticas sociais universais, como a saúde e educação.

Nos seus dois primeiros anos de mandato, a presidente Dilma deu continuidade à política social adotada pelo seu antecessor. Ainda em 2011, ela lançou o Brasil Sem Miséria (Decreto nº 7.492 de 02/06/2011) – BSM - com o objetivo de reduzir com a pobreza no país. Seu principal foco de atuação são os 16 milhões de brasileiros cuja renda familiar *per capita*, é inferior a R\$ 70,00 mensais, visando sua inserção na cidadania (BRASIL, 2011). Esse plano tem três eixos de atuação: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos. E, por meio desses eixos, pretende-se elevar a renda das famílias e suas condições de bem-estar.

Com esse programa, o governo pretende continuar transferindo renda para a população pobre – por meio do PBF –, levar infraestrutura para aqueles que não possuem acesso a serviços básicos, como água, luz, saneamento, escola, esgoto e saúde e, aumentar a capacitação profissional, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)/BSM, e dessa maneira, as famílias podem se sustentar sem depender de alguma bolsa do Estado (BARROCAL, 2011).

O BSM não traz grandes inovações para a política de assistência social, que continua tendo como foco a transferência de renda e a pobreza extrema. É uma política de “assistência social ambulância” voltada às vítimas mais visíveis do neoliberalismo, ou seja, os mais pobres, mais excluídos, mais vulneráveis (BEHRING, 2008).

Porém, em meio a diversos desmontes da política de assistência social, o SUAS foi de fato um avanço, já que trouxe várias inovações dentro dessa política, principalmente, ao que concerne à questão do financiamento, porém, há alguns limites na atuação desse sistema, principalmente, no que concerne na relação entre Estado e sociedade civil, no qual, a PNAS

reforça a participação das entidades beneficentes da assistência social, por mais que tenha ocorrido um avanço nas legislações sobre a certificação dessas entidades e o processo de financiamento indireto⁵⁴, entretanto, é necessário em ampliar a transparência e a divulgação do planejamento e da execução dos serviços realizados por elas (FREITAS, 2011).

Pode-se afirmar, então, que a assistência social é uma política que está sempre no eterno processo entre a originalidade e o conservadorismo⁵⁵ e que após vinte anos da LOAS, conclui-se que permanece na política de assistência social concepções e práticas assistencialistas, focalizadas na pobreza extrema, existindo nesse cenário a presença do cidadão-consumidor (MOTA, 1995).

No “novo desenvolvimentismo”, a gestão da pobreza se dá por meio de políticas compensatórias, como o BPC e PBF, que são programas que não redistribuem ou socializam as riquezas. Segundo Mota (2012), a partir do governo Lula, o atendimento as reivindicações da população pobre foram se afastando cada vez mais das referenciais classicistas de socialização da riqueza socialmente produzida. Logo, o acesso a esses PTR ao invés de contribuir para a construção de uma sociedade menos desigual, acaba perpetuando as desigualdades de classe. Nesse cenário, a política de assistência social se distancia cada vez mais daquela idealizada na LOAS e na Carta Magna, se tornando, uma política focalizada na pobreza extrema, no qual o debate de combater a desigualdade social e superação da pobreza é camuflado pelo incentivo ao consumo e fomento da economia brasileira em tempos de crise.

Na próxima sessão, será feita uma da construção do processo orçamentário brasileiro e a importância que o fundo público assume dentro do sistema capitalismo, já que se pressupõe que ele, ao mesmo tempo em que financia a política de assistência social, ele possui um papel central na acumulação de riqueza. Além do mais, visa compreender a composição da Carga Tributária Bruta (CTB).

No último capítulo, as análises se redobram sobre a análise do processo orçamentário brasileiro e as três maneiras de analisar o financiamento da política de assistência social, no período de 2003 até 2013, quais sejam: o financiamento direto, financiamento de gestão e o financiamento indireto. Cada um possui sua peculiaridade e traz consigo uma riqueza de dados que devem ser vistos em sua singularidade, para compreender as características que essa política assumiu nos últimos anos.

⁵⁴ No terceiro capítulo, será realizado a análise do financiamento indireto da assistência social

⁵⁵ Parafrazeando o título do livro de Boschetti (2003): Assistência Social no Brasil: um direito entre a Originalidade e o Conservadorismo.

4 AS TRÊS FACES DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL (2003-2013): FINANCIAMENTO DIRETO, DE GESTÃO E INDIRETO

Após analisar a consolidação da política de assistência social e o formato que ela assumiu entre 2003 e 2013, é necessário compreender a importância do estudo sobre orçamento público e como ele é elaborado, já que, por meio desse, que se define o montante de recursos que será disponibilizado para cada política pública, e a forma que ocorreu o financiamento da política de assistência social sobre três distintos aspectos ou óticas, conforme denomina SALVADOR (2012a). São elas: a ótica do financiamento direto, ótica do financiamento de gestão e do financiamento indireto.

Esse capítulo, portanto, está dividido em quatro seções. Na primeira seção, tem o objetivo de explicar sobre o processo orçamentário brasileiro e a importância do orçamento público na garantia efetiva das políticas sociais, além do mais, demonstrará que há uma profunda disputa do fundo público.

A segunda parte tem como intuito estudar o financiamento direto, analisando a regressividade ou progressividade das fontes que custeiam tal política. Já a terceira parte se atenta à ótica do financiamento de gestão, no qual pretende estudar a gestão financeira e o cofinanciamento da assistência social tendo em vista que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) preconiza o modelo de descentralização, ou seja, co-responsabilidade sobre todos os entes federativos no financiamento da política de assistência social. Por fim, o estudo do financiamento indireto, será visto na quarta parte, no qual se observa os gastos tributários, que são as renúncias fiscais, e as implicações dessas no orçamento da política de assistência social.

A próxima sessão tratará, exclusivamente, do financiamento direto da assistência social a fim de demonstrar a sua participação dentro do OSS e, por conseguinte, suas fontes de financiamento e sobre quem recai o ônus do financiamento.

4.1 O orçamento público e a seguridade social

Esta seção está organizada em duas partes. A primeira seção demonstra de que maneira ocorre o ciclo orçamentário brasileiro e a importância do orçamento público como instrumento político nas escolhas das políticas sociais, remetendo, portanto, à importância e a disputa existente dentro do fundo público. A segunda parte é dedicada a análise da Carga

Tributária Bruta (CTB), particularmente as características do financiamento tributário do Estado Brasileiro.

4.1.1 A importância política do orçamento público e do fundo público

Por meio do orçamento público se pode compreender e avaliar a situação financeira de um determinado governo e as prioridades que este possui. Porém, apesar do Legislativo aprovar o orçamento, o Executivo tem a liberdade de modificar as prioridades ou não as materializar (OLIVEIRA, 2009). Este deve obedecer algumas normas ou princípios. Alguns desses princípios: a) unidade, o qual não pode ser elaborado mais de um orçamento para o mesmo período; b) universalidade, o qual o orçamento deve englobar todas as despesas e receitas; c) anualidade, o qual todo orçamento tem um período limitado. No Brasil, por exemplo, o prazo se inicia em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro; d) legalidade, o qual todo orçamento precisa ser transformado em lei; e, e) publicidade, o qual a lei orçamentária deve ser divulgada para que qualquer pessoa conheça sua matéria (INESC, 2006).

Nesse sentido, a ligação entre o planejamento e orçamento é assegurada pelo Plano Plurianual (PPA). O PPA tem uma duração de quatro anos, com início da sua elaboração no primeiro ano do mandato do chefe do poder executivo e vigora no próximo ano até o primeiro ano do próximo governante, por exemplo, o Presidente Lula elaborou em 2003 o PPA para o período de 2004 a 2007. De acordo com a CF de 1988: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, § 1º).

Como todo orçamento precisa ser transformado em lei, conforme o princípio da legalidade, o mesmo ocorre com o PPA. Logo, a proposta precisa ser elaborada pelo Executivo e enviado ao Legislativo para a apreciação e votação até o dia 31 de agosto⁵⁶. O Poder Legislativo irá discutir sobre a matéria e votar a lei do PPA até o dia 15 de dezembro. Após a aprovação do PPA, o Executivo irá formular o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, tendo como base o próprio PPA (INESC, 2006).

⁵⁶ Devido a ausência da Lei complementar prevista no artigo 163 da Constituição, que deverá estabelecer a norma geral das finanças públicas no Brasil, incluindo os prazos do ciclo orçamentários, as datas aqui citadas referem-se as quem estão previstas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A definição das metas e prioridades do governo será estabelecida na Lei Diretrizes Orçamentárias (LDO). Vale lembrar que a LDO foi criada pela Constituição de 1988, como o objetivo efetivar a atuação do Legislativo nas definições de ações prioritárias, não deixando essa definição na mão somente do Poder Executivo, como ocorria na época da ditadura militar, recuperando, dessa forma, a competência do Poder Legislativo quanto à discussão da matéria orçamentária.

De acordo com a CF de 1988, a LDO compreenderá:

[...] as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientarão a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º).

A LDO será feita anualmente pelo o Poder Executivo e ela estabelecerá as regras que deverá orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). O projeto da LDO, após ser feito pelo Executivo e deverá ser encaminhado ao Legislativo até o dia 15 de abril e esse poder deverá discutir e propor alterações – desde que esteja em consonância com o PPA - até o dia 30 de junho. Após ser aprovado pelo Legislativo, o projeto é encaminhado para o Executivo para sanção do governante. A LDO só entrará em vigor quando for publicada no Diário Oficial. (INESC, 2006).

De acordo com Oliveira (2009, p. 100-101), “a LDO representa, na prática, a arena de negociação do orçamento, podendo, por essa razão, ser apontada como a fase mais importante do processo”. Já que, segundo o autor, será nessa fase que ocorrerá uma série de negociações quanto às alterações de legislações tributárias, aumento do quadro de funcionários públicos e setores que irão receber o financiamento governamental. Guardia (1997) afirma que com a criação da LDO houve uma ampliação do período de discussão sobre o orçamento. Vale lembrar, que os valores estabelecidos para o pagamento e refinanciamento dos juros da dívida do município, Estado e União, além da meta do superávit primário brasileiro serão estipulados na LDO (SALVADOR, 2010).

Será na LOA, que é elaborada de acordo com a LDO e o PPA, que o governo demonstrará todas as receitas e gastos para o ano seguinte. Ela demonstrará a política econômica e financeira e o programa de governo. Todas as receitas públicas e todos os gastos deverão estar discriminados na LOA. Com a elaboração do projeto da LOA, o poder executivo decidirá a forma que aplicará os recursos públicos (INESC, 2006). Definindo, assim, as prioridades de políticas públicas do governo. De acordo com a CF de 1988, a LOA compreenderá, portanto, o OF, OIEE e o OSS. Depois de até 30 dias da publicação da LOA, o

Poder Executivo estabelecerá o cronograma mensal de desembolso e a programação financeira, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)⁵⁷ (INESC, 2006). Por fim, conforme a CF, 30 dias após o final de cada bimestre o poder Executivo deverá fazer um relatório dos gastos do governo nesse período. Segundo a LRF cada um dos três poderes deve divulgar um relatório 30 dias após o final de cada quadrimestre. Após o fim de cada ano, o Executivo apresenta seus gastos e suas receitas ao Legislativo em até 60 dias após o dia 15 de fevereiro (INESC, 2006).

A LRF irá estabelecer normas de finanças públicas, por meio de diversas ações que possam prevenir riscos e que corrijam erros capazes de afetar as contas públicas e destaca o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas (BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2010).

Salvador (2008, p. 156) afirma que com a LRF, a LDO passou a ter mais importância e o principal motivo é “a exigência de informações e anexos que passam a integrar a LDO, entre eles o anexo de metas fiscais, que deve vir acompanhado de memória e metodologia de cálculo, justificando os resultados pretendidos pelos governos”.

A LRF se mostra como um instrumento para fortalecer orçamento e controlar as finanças do Estado, sendo que ela prevê punições aos administradores que não se mostrarem responsáveis na gestão de suas finanças, já que ela dá certa ênfase na transparência e controle dos gastos públicos. Porém, ela “trata de limitar as despesas não financeiras do orçamento e priorizar o pagamento de juros” (SALVADOR, 2010, p. 329). A LRF acaba assegurando que em nome da estabilidade fiscal, pode-se cortar gastos – desde que não seja gastos relacionados à meta do superávit primário. Ela é uma “lei para os credores e não para responsabilidade fiscal e sem nenhuma linha sobre a responsabilidade social” (BEHRING, 2008, p. 162).

Portanto, a LRF acaba por ser um instrumento que vincula o orçamento público a esfera econômica da financeirização da riqueza, priorizando o pagamento de juros da dívida, com estabelecimento de metas de superávit primário. Além disso, não existe na LRF nenhuma meta social a ser cumprida pelos governos, somente metas financeiras. Assim, um “bom” gestor público é aquele que honra o compromisso com os rentistas do capital financeiro. Ainda que à custa da focalização das políticas sociais e da falência dos serviços sociais, que se inserem dentro da lógica do mercado financeiro e da política macroeconômica dos governos Lula e Dilma.

⁵⁷ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O orçamento público é um importante instrumento tanto político quanto econômico para a formação do planejamento de um plano de governo. Durante o processo orçamentário é que o governo irá definir os seus gastos e receitas a serem executadas no ciclo orçamentário. Importante destacar que o processo orçamentário refere-se ao papel de cada poder no orçamento público, ou seja, como é elaborado, discutido e aprovado. E ainda, como ocorre a execução de suas ações (INESC, 2006). Assim, há uma forte disputa dos atores sociais pelos recursos do fundo público (SALVADOR, 2010a).

De acordo com Oliveira (2009) a decisão sobre os gastos e os recursos para financiar determinada política pública não se espelham somente em questões econômicas, mas também, em questões políticas, já que por meio dessas tomadas de decisões o governante irá definir o seu plano de governo.

Para compreender a magnitude dos gastos sociais entre 2003 a 2013 e o financiamento da política de assistência social é necessário entender a importância do orçamento para a compreensão da política social. Para tal, Salvador (2010a, p. 172) afirma que:

[...] é uma peça técnica que vai além da sua estruturação contábil, refletindo a correlação de forças sociais, e os interesses envolvidos na apropriação de recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país.

Percebe-se que não é possível estudar o orçamento de uma política sozinha, existe uma correlação de forças e de interesses distintos sobre os recursos públicos. Ele pode ser considerado como um instrumento de gestão, controle e de financiamento da política social, já que a destinação orçamentária e sua execução são condições para que ocorra o atendimento das necessidades sociais da população (TAVARES, 2009). Há, portanto, uma verdadeira luta pelos recursos orçamentários, melhor dizendo, pelo fundo público, conforme o autor.

O fundo público tem um papel importantíssimo na consolidação dos direitos sociais. Porém, ele possui um caráter ambíguo e contraditório. Ele é “o pressuposto de financiamento da acumulação de capital e de outro lado do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo, globalmente, toda a população por meio dos gastos sociais” (OLIVEIRA, 1998, p. 19-20). É impensável associar a formação do capitalismo sem o uso do fundo público. No período de construção e consolidação dos Estados Sociais europeus, ele financiou as políticas sociais de bem-estar, como a saúde, a educação, os seguros sociais; de outro lado, financiou a acumulação capitalista por meio de recursos destinados à ciência e tecnologia,

subsídios para produção, gastos com o setor armamentício, e o mercado financeiro (OLIVEIRA, 1998).

O fundo público possui um caráter contraditório, “ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento, a razão do Estado, que é sociopolítica, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada” (OLIVEIRA, 1998, p. 53). E o que seria esse movimento que Oliveira diz? Segundo ele:

O processo de produção desse movimento, que busco conceituar no fundo público, é o processo da luta de classes. Mas é também o de seu deslocamento da esfera das relações privadas para uma esfera pública ou, dizendo de outra forma, o da transformação das classes sociais de privadas para as classes sociais públicas (...). Seria mais fácil dizer que há um deslocamento da luta de classes da esfera da produção, do chão da fábrica ou das oficinas ou ainda dos escritórios, para o orçamento do Estado (OLIVEIRA, 1998, p.53).

Nota-se que a luta de classe exerce um papel fundamental para a concretização dos direitos sociais. E quanto mais forte e mais articulada classe trabalhadora for, tende a ser maior também, os seus direitos sociais. E o Estado aparece, na maioria das vezes no centro dessa luta de classe, mediando e atuando de maneira, também contraditória. Favorecendo a acumulação de capital no âmbito da produção e a reprodução da força de trabalho, por meio de políticas sociais, de outro lado.

Uma questão polêmica sobre o fundo público é como ele é constituído. Para Oliveira (1998), ele seria um antivalor, principalmente, pelo lado da reprodução da força de trabalho, onde os serviços sociais funcionariam como antimercadorias, já que não tem como premissa básica gerar lucros e na sua ação não extrai mais-valor, logo, quando há a indexação de benefícios sociais aos salários sua ação seria o oposto de extrair mais-valor.

Behring (2008) critica essa visão de Oliveira. Para ela o fundo público não pode ser considerado um antivalor, já que ele participa (in)diretamente do ciclo de produção e reprodução do valor.

O fundo público tensionado pela contradição entre a socialização da produção e apropriação privada do produto do trabalho social atua realizando uma punção de parcela da mais-valor socialmente produzida para sustenta, num processo dialético, a reprodução da força de trabalho e do capital, socializando custos da produção e agilizando os processos de realização da mais-valor, base da taxa de lucros.

Para Behring (2010), o fundo público se forma por meio dos tributos (impostos, contribuições sociais e taxas) extraídos da mais-valor produzida. Sendo parte, portanto, do

trabalho excedente que passou por um processo de transformação em juros, lucros e renda da terra que o Estado apropriou para desempenhar suas múltiplas funções. Portanto, os trabalhadores ao pagarem suas contribuições, impostos e outros tributos contribuem direta e indiretamente para a formação desse fundo público. Para Brettas (2012), o fundo público acaba atuando sobre a lei do valor, estando inserido nesse processo. Portanto, não se pode afirmar que o fundo público seja um antivalor. Ele é basicamente constituído pelo dinheiro arrecadado por impostos, tributos ou contribuições sociais que foram extraídos pelo Estado no processo de produção de mercadoria, logo, há mais-valia despendida nesse processo de formação dos recursos do fundo público.

Sabe-se que o fundo público deve garantir as duas funções básicas do Estado - criar condições de manter a harmonia social e acumulação capitalista – logo, ele público não é utilizado somente para o financiamento das políticas sociais, viabilizando o bem-estar da população, como políticas de educação, saúde e assistência social. Uma parte do seu valor é destinada para acumulação capitalista. De acordo com Salvador (2010a), ele exerce esse papel quando realiza investimento capitalista, por meio de incentivos fiscais ou desonerações tributárias que acabam viabilizando a produção de mais capital, por meio de investimentos em infraestrutura, como grandes obras e transportes públicos, que garantem a produção e o consumo em massa.

Outro papel do fundo público dentro da sociedade capitalista é de repassar uma parte dos seus recursos sob a forma de juros e amortizações da dívida pública para o capital financeiro (SALVADOR, 2010a). Esse fenômeno é ainda mais presente na sociedade atual, onde se vive em uma época de mundialização do capital, flexibilização das relações do trabalho e crise do capitalismo. Essa nova fase do capital teve início nos anos da década de 1970/1980, havendo uma mudança do campo de produção de riqueza, das grandes indústrias para o mundo especulativo e esfera das finanças, que na maioria das vezes, agem sem a regulação do Estado, ocorrendo uma financierização da riqueza.

A dívida pública exerce um importante papel na acumulação capitalista. Brettas (2012) afirma que ela é um mecanismo que funciona como instrumento de acumulação das relações capitalistas e isso independe da forma que o governo está organizado. No Brasil, pode destacar dois dispositivos criados pelo Estado para repassar os recursos do fundo público para a dívida pública: a DRU e a LRF. A DRU possui um efeito de retirar recursos do OSS, repassando-os para o OF e com isso prejudicando a execução de políticas sociais.

A discussão sobre o fundo público e a maneira que ele é composto tem que se afastar do discurso da neutralidade, uma vez que ele é formado por tributos tantos progressivos,

quanto regressivos e conforme O'Connor (1977) o sistema tributário é uma forma de luta de classes, devendo o Estado criar, segundo o autor, formas tributárias equitativas (e não iguais) para esconder o conteúdo não equitativo da estrutura dos tributos e a natureza exploradora da estrutura classicista. O sistema tributário tem, portanto um objetivo maior, que é o de enriquecer uma classe à custa de explorar outras e isso ocorre por meio, justamente, de uma carga tributária regressiva, com a incidência de tributos que incidem sobre bens e consumo que onera os mais pobres. Pauta-se, portanto, naquilo que Behring (2010) denomina de exploração tributária, que está acoplada de diversas ideologias de classe, no qual se encontra a classe capitalista com o intuito de se livrar da obrigação de pagar os impostos, afirmando que isso reduzir a sua capacidade de investir na produção e do outro lado, a classe trabalhadora, que é a mais onerada dentro do sistema tributário. É importante ressaltar que a cada novo processo orçamentário ocorre disputas ou negociações políticas para que cada setor receba uma parcela do dinheiro público.

Por fim, afirma-se que a disputa de forças não só políticas, mas das classes sociais são peças importantes para compreender a alocação dos recursos do fundo público e seu destino final, seja para as políticas sociais ou para a acumulação capitalista. Reitera-se do papel estrutural que o fundo público tem dentro do sistema capitalista e que essa categoria de análise é importante porque será a partir da forma que ele é constituído/formado que se consegue analisar o financiamento da política de assistência social nos últimos anos e sobre quem recai o ônus do financiamento dessa política. Além do mais, uma quantia considerável do fundo público brasileiro é repassada para o pagamento da dívida pública do país.

4.1.2 A regressiva carga tributária brasileira

A Carga Tributária Bruta (CTB) é um indicador que expressa a relação entre o volume de recursos que o Estado extrai da sociedade — sob a forma de impostos, taxas e contribuições para financiar as atividades que se encontram sob sua responsabilidade —, e o Produto Interno Bruto (PIB). Os principais componentes da CTB brasileira são os impostos, taxas e contribuições de melhoria, conforme preconiza a CF de 1988 (art.145), além das contribuições sociais.

As contribuições sociais, que muitas das vezes confundem com os impostos devidos a sua natureza, é um fenômeno típico do século XX, já que havia a necessidade de modificar o capitalismo devido a grande crise que sofreu no início da década de 1930. Com isso, houve uma ampliação dos benefícios sociais e o esquema de financiamento utilizado pela maioria

dos países europeus foi a de contribuições por meio de receitas sobre as folhas de salários dos empregadores (que por sua vez, a parte dos empregadores, em geral, é repassada aos preços dos produtos, constituindo-se, assim, em um tributo indireto).

Com a CF de 1988, foi estabelecido que as contribuições sociais seriam utilizadas exclusivamente para o financiamento da seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Contudo, em 1993, houve a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), sendo substituído por Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e no início dessa década passou a ser chamar Desvinculação de Recursos da União (DRU). Com a DRU, o governo pode desvincular até 20% das contribuições sociais exclusivas (excetuando as contribuições previdenciárias) do orçamento da seguridade social transformando-as em recursos fiscais para composição, em geral, do superávit primário destinado ao pagamento de juros da dívida. Segundo Salvador (2010, p. 321), “a DRU é a alquimia que transforma recursos que pertencem à seguridade social em receitas do orçamento fiscal”.

Atualmente, as contribuições sociais mais utilizadas para os gastos sociais são a Contribuição ao Financiamento Social (COFINS) e a Contribuição Social sobre o Lucro (CSSL), as contribuições sobre a Folha Pagamento, a contribuição social para o Programa de Incentivo à Formação do Programa do Trabalhador – público e privado (PIS/PASEP). No período de 1994 a 2007 também vigorou a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Existem também as contribuições de melhoria que é decorrente de obras públicas, que pode estar sujeita ao custo da obra e a valorização de cada imóvel resultante da obra pública. As taxas que deverão ser cobradas caso haja a prestação de alguma espécie de serviço público ou do exercício de algumas atividades regulares inscritas no poder de polícia da administração pública, como, por exemplo, as taxas cobradas para a utilização de iluminação pública, coleta de lixo entre outros. Já o imposto é uma contribuição compulsória cobrada pelo Estado à sociedade para financiar suas atividades. Os impostos podem ser progressivo, regressivo ou proporcional e direto ou indireto (OLIVEIRA, 2009).

Mas, o importante para compreender sobre quem recai o ônus do financiamento tributário do Estado é a verificação se o tributo contribui para a redistribuição de renda sobre os membros da sociedade. Nesse sentido, é importante verificar alguns conceitos. De acordo com a teoria das finanças públicas, os tributos (impostos, contribuições e taxas) podem ser progressivos, regressivos ou proporcionais, em função de sua incidência sobre a renda dos contribuintes. Um tributo pode ser considerado progressivo quando mantém uma relação direta com o nível de renda do contribuinte, no qual o tributo aumenta proporcionalmente

mais à medida que aumenta a renda do contribuinte, arcando com o maior ônus da tributação àqueles que possuem uma maior renda. O tributo pode ser regressivo quando ocorre o contrário, ou seja, mantém uma relação inversa ao nível de renda do contribuinte, com isso os contribuintes de menor poder aquisitivo serão penalizados, pois a carga tributária será mais elevada que daqueles com maior poder aquisitivo. Por fim tributo proporcional não promove alterações na estrutura da distribuição de renda, uma vez que se aplica a mesma alíquota de imposto, independente da renda do contribuinte (OLIVEIRA, 2009).

Segundo Boschetti e Salvador (2006), para melhor compreender a regressividade e a progressividade de um tributo é necessário que se avalie suas bases de incidência econômicas - renda, propriedade, produção, circulação e o consumo de bens e serviços. De acordo com essas bases de incidência econômica é possível classificar os tributos em diretos e indiretos.

Os tributos diretos, em geral, incidem sobre a renda e o patrimônio, já que não são passíveis de transferência a terceiros, portanto, do ponto de vista da justiça social são mais adequados, pois serão tributos progressivos, onerando mais os contribuintes com maior poder aquisitivo. Esses impostos no Brasil são: o Imposto de Renda (IR) e o imposto sobre patrimônio como é o caso do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Propriedade Imobiliária Urbana (IPTU) entre outros. Segundo Dain (2001, p. 127), “a baixa participação da tributação sobre a renda exprime uma preferência da União por tributos que sejam de mais fácil arrecadação, como os que utilizam o faturamento como base impositiva”. Além de não onerar os mais ricos na sociedade.

Já os tributos indiretos incidem sobre a produção, circulação e consumo de bens e serviços, já que são passíveis de transferência para terceiros, nos quais arcam com seus ônus por meio dos preços dos bens ou serviços adquiridos. Os tributos indiretos são regressivos. Segundo Oliveira (2009, p. 91), isso pode ser denominado de fetiche do imposto, já que:

[...] por um lado, o responsável pelo seu recolhimento – o vendedor – nutre a ilusão de que recai, sobre seus ombros, o seu ônus, quando se sabe que este, ao integrar a sua estrutura de custos, termina sendo, via de regra, repassado para os preços e utilizado, enquanto não recolhido, como fonte de financiamento de seu capital de giro a custo zero; por outro, o consumidor – o contribuinte de fato -, especialmente quando o imposto não é destacado do preço da mercadoria, tende a não perceber a contribuição tributária envolvida no ato da compra – para não dizer sobre o seu montante -, inibindo o reforço da consciência que poderia resultar deste processo sobre vínculos existentes entre impostos, cidadania e Estado.

Os tributos indiretos oneraram os mais pobres já que tanto eles, como os mais ricos irão pagar a mesma porcentagem de imposto, porém, esse montante será proporcionalmente mais significativo em relação às rendas mais baixa. Em 2012, a CTB bateu o recorde e foi

35,26% do PIB, somando um total de R\$ 1,54 trilhão (RFB, 2012). Entretanto, não é o valor da carga tributária em si que conta, mas sobre quem recai o ônus desse financiamento.

Ao analisar a tabela 6, é possível perceber que a maior incidência dos recursos arrecadados veio de impostos indiretos (17,83% do PIB), que incidem sobre os bens e serviços, e que ao repassar para os preços do consumo onera aqueles com uma menor renda e outra grande parcela recai sobre a folha de salários (9,51% do PIB), que são contribuições sociais, que indiretamente, podem ser repassadas para o preço final do bem ou do serviço adquirido. Logo, pode inferir que deste R\$1,5 trilhão, mais da metade, veio de uma tributação indireta. Os tributos diretos corresponderam a quase 8% do PIB, contando os impostos de renda (6,4%) e os impostos sobre o patrimônio (1,38%). Chama atenção à irrisória participação do imposto sobre patrimônio, principalmente, se leva em consideração o fato de que vivemos em um país onde há uma grande concentração de terras. Isso denota a regressividade que é constituído o fundo público brasileiro.

Tabela 6 - Carga tributária brasileira e base de incidência em 2012, em R\$ milhões

INCIDÊNCIA	2012	
	R\$	% PIB
Renda	280.959	6,40%
Folha de Salários	417.769	9,51%
Propriedade	60.628	1,38%
Bens e Serviços	783.050	17,83%
Transações Financeiras	30.737	0,70%
Outros	1.450	0,03%
TOTAL	1.574.593	35,85%

Fonte: RFB (2012). Elaboração própria

De acordo com Salvador (2010) é importante entender a correlação de forças para a composição do fundo público brasileiro, já que a partir do momento que o Estado tem a definição do montante do recurso que este possuirá para cumprir as suas obrigações terá a definição de quem irá arcar com esse ônus e como será feita a distribuição desse ônus na sociedade. A maioria dos impostos coletados no Brasil é de origem de uma tributação indireta, recaindo consideravelmente sobre a população de baixa renda.

Por fim, na tabela 7, pode perceber a participação dos tributos diretos e indiretos na renda das famílias. Observa que quanto mais pobre é a família, ou seja, menor o seu décimo de renda, maior é a participação dos tributos indiretos. A primeira faixa de renda é onerada 28 vezes por meio de uma tributação indireta, sendo que a faixa mais rica, 10 vezes. No lado da tributação direta, a situação se inverte, os mais ricos, são mais tributados, entretanto, ao analisar o total de tributos, é possível perceber que o peso da carga tributária no Brasil recai naquelas famílias de menor poder aquisitivo.

Tabela 7 - Participação dos tributos diretos e indiretos na renda total das famílias no Brasil (2008-2009)

Décimos de renda disponível	Tributação indireta	Tributação Direta	Total de tributos
1º	28	4	32
2º	22	4	26
3º	19	4	23
4º	18	5	23
5º	17	5	22
6º	16	5	21
7º	15	6	21
8º	15	7	22
10º	10	11	21
Total	13	8	21

Fonte: IPEA, 2011

4.2 Financiamento tributário da política de assistência social: os mais pobres pagam a conta

Esta seção objetiva demonstrar o financiamento tributário da política de assistência no período de 2003 a 2013, e a direção dos gastos da assistência social. Inicialmente, será feita uma elucidação de como é composto o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) antes de entrar nas fontes de financiamento e composição dos gastos da política de assistência social e suas implicações dentro do Orçamento da Seguridade Social (OSS).

A partir da LOAS, nos artigos 27 a 30c, foi instituído o FNAS, que define o financiamento das ações ou programas estabelecidos para a política de assistência social. De acordo com Boschetti (2003), essa lei encerrou com a histórica ausência de fundos específicos para a área e transformou o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC) em FNAS.

Porém, da mesma forma que houve uma imensa dificuldade de criar e aprovar a LOAS, ocorreu com o FNAS, que deveria ter acontecido por decreto no prazo de até 180 dias após a promulgação da LOAS. Contudo, somente após dois anos de existência da LOAS foi regulamentado o FNAS. Segundo SALVADOR (2011), por mais que esse fundo fosse regulamentado em 1995, somente em 2000 que foi criada a função assistência social dentro do orçamento público, ou seja, a classificação da despesa orçamentária que registra a realização da despesa. Até 1999, os gastos governamentais a política de assistência social estavam agrupados com os gastos previdenciários em uma função orçamentária denominada previdência e assistência, demonstrando as fragilidades institucionais para consagrar a política de assistência social no espaço orçamentário da Seguridade Social.

De acordo com o Decreto nº7.788/12⁵⁸, o FNAS é um fundo público de gestão orçamentária, financeira e contábil, e tem como objetivo proporcionar recursos para cofinanciar gestão, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, cabendo ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) gerir o fundo sob orientação e acompanhamento do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)⁵⁹. O orçamento desse fundo integra o orçamento MDS, tendo como recursos os consignados, as receitas provenientes de alienação de bens móveis e imóveis da União destinados à assistência social, as receitas provenientes de aluguéis de bens imóveis da União destinados à assistência social e as outras fontes que constam na CF de 1988 (art. 195), como as contribuições sociais dos empregadores incidentes sobre o faturamento e o lucro e esses recursos serão destinados para:

- I - cofinanciamento dos serviços de caráter continuado e de programas e projetos de assistência social, destinado ao custeio de ações e ao investimento em equipamentos públicos da rede socioassistencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - cofinanciamento da estruturação da rede socioassistencial dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluindo ampliação e construção de equipamentos públicos, para aprimorar a capacidade instalada e fortalecer o Sistema Único da Assistência Social - SUAS;
- III - atendimento, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência;
- IV - aprimoramento da gestão de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, por meio do Índice de Gestão Descentralizada - IGD do SUAS, para a utilização no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme legislação específica;
- V - apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa Bolsa Família pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, por meio do

⁵⁸ Esse novo decreto foi aprovado em 2012 em decorrência das mudanças engendradas na LOAS, em 2011 (Lei nº 12.435) e do SUAS.

⁵⁹ Segundo Raichelis (2008), o CNAS foi instituído legalmente em 04 de fevereiro de 1994, resultado da implementação de proposição contida na LOAS, sendo que sua instalação representa a concretização dos mecanismos democratizadores, já que ele deve aprovar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e dos recursos para a sua implementação via FNAS.

Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, conforme legislação específica;
 VI - pagamento, operacionalização, gestão, informatização, pesquisa, monitoramento e avaliação do benefício de prestação continuada e de renda mensal vitalícia; e
 VII - atendimento das despesas de operacionalização que visem implementar ações de assistência social.

Nota-se que os recursos do FNAS são destinados ao cofinanciamento⁶⁰ e isso é um reflexo da reconfiguração da política de assistência social. Desde a instauração do Sistema Único da Assistência Social (2004) com a promulgação da Política Nacional da Assistência Social e da sua Norma Operacional Básica (NOB/SUAS, 2005)⁶¹, o financiamento da política de assistência social passa por um processo constante de mudança. De acordo com Salvador (2012b), essas novas normatizações trazem para a política de assistência social o financiamento via fundo a fundo – no qual cada ente federativo deve criar seu próprio fundo de assistência social - sendo que o repasse é organizado via nível de proteção social, portanto, a lógica do financiamento dessa política “migrou do enfoque no público atendido para o serviço a ser estruturado, visando garantir determinadas proteções no território (SALVADOR, 2012b, p.44). A ideia do cofinanciamento entre os entes federativos é reflexo da tentativa de descentralização da política da assistência social, algo que foi determinado desde a sua consolidação na CF/88. A descentralização é uma das diretrizes estabelecidas no artigo 194 da CF/88.

O FNAS é considerado um fundo especial, que é previsto na lei nº 4320 de 17/03/1964 e, que de acordo, com seu art. 71, é constituído por receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Segundo Colin (2008), a instituição desses fundos é comumente utilizada devido às vantagens de adotá-lo, já que ocorre a canalização dos recursos do fundo público para o cumprimento de ações específicas e obrigatórias das políticas sociais, destacando, portanto, a possibilidade de melhorar a distribuição e gestão dos recursos públicos.

Apesar da existência de um fundo específico para a política de assistência social, a ausência de um fundo único para toda a seguridade social faz com que ocorra uma disputa de recurso entre as políticas, comprometendo o orçamento da assistência social, se comparar com

⁶⁰ A ideia de cofinanciamento nesse trabalho vai ao encontro da ideia trabalhada pelas autoras Mesquita, Martins e Cruz (2012, p. 37), no qual se refere ao esforço financeiro empreendido pelas esferas do governo para garantir a oferta adequada daqueles serviços de proteção social básica e especial. O cofinanciamento da assistência social será debatido no próximo item.

⁶¹ A primeira NOB/SUAS foi aprovada pelo CNAS em 2005, entretanto, em dezembro de 2012, foi aprovada a segunda NOB, revogando a primeira e trazendo algumas mudanças, principalmente no que concerne à gestão dos recursos destinados a ações, programas, benefícios e projetos, conforme será visto à frente.

a política de saúde e previdência social e fazendo com que essas políticas busquem outras formas de garantir fontes exclusivas.

A previdência social, por exemplo, no contexto de contrarreforma, anteriormente explicado, e com a LRF⁶², possui receitas exclusivas, que a impedem de destinar a outras políticas, como ocorre com a folha de pagamentos, que são utilizadas, exclusivamente para benefícios previdenciários (SALVADOR, 2010). Já a saúde contou inicialmente com o IPMF, que depois se transformou em CPMF, além do mais, nos atos das disposições constitucionais transitórias (ADCT), vincula 30% do OSS ao gasto com o Sistema Único de Saúde (SUS), entretanto, nunca pode contar com tal vinculação (conforme pode ser visto nas tabelas 8 e 9). Atualmente, ocorre, também, a tentativa de fazer valer a Emenda Constitucional n°29, de 13 de setembro de 2000, que vincula o gasto da saúde ao PIB do Brasil⁶³.

Nas tabelas 8 e 9, é possível perceber que a assistência social foi aquela que entre 2003 a 2013, teve o menor valor destinado dentro do sistema de seguridade social brasileiro. Em 2013, por exemplo, o seu gasto foi de 10,71% do OSS, sendo que o da previdência social foi de quase 76%.

Nesse mesmo período, os gastos com a política de saúde se manteve, basicamente, constante, sendo que em 2003, ela representava 14% do gasto com a Seguridade Social (contra os 4,35% da assistência social) e em 2013, ela decaiu, representando 13,50%.

⁶² A LRF, em seu artigo 68, criou o Fundo Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), assegurando os recursos para o pagamento dos benefícios concedidos no âmbito dessa política (SALVADOR, 2010).

⁶³ A Emenda Constitucional n° 29 determinou a vinculação dos recursos e os percentuais os percentuais mínimos de recursos orçamentários que a União, os estados, DF e municípios seriam obrigados a aplicar em ações e serviços públicos de saúde.

Tabela 8: Gasto com a Seguridade Social 2003-2013 (em R\$ milhões)*

Ano	Assistência Social		Previdência Social		Saúde		Total
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	
2003	17.252	4,35%	323.115	81,56%	55.810	14,09%	396.177
2004	24.572	6,52%	297.764	79,04%	54.392	14,44%	376.728
2005	25.722	6,60%	309.473	79,35%	54.830	14,06%	390.025
2006	33.182	7,88%	331.243	78,70%	56.461	13,41%	420.886
2007	37.545	8,21%	358.059	78,34%	61.430	13,44%	457.034
2008	41.489	9,07%	351.041	76,75%	64.825	14,17%	457.356
2009	43.224	9,17%	363.067	77,04%	64.992	13,79%	471.282
2010	49.836	9,51%	402.888	76,86%	71.446	13,63%	524.169
2011	54.712	9,86%	422.153	76,10%	77.860	14,04%	554.725
2012	60.568	10,56%	432.484	75,44%	80.251	14,00%	573.303
2013	64.435	10,71%	455.936	75,79%	81.221	13,50%	601.592
Crescimento	273,49%	-	41,11%	-	45,53%	-	51,85%

Valores deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: SIAFI/SIOP/SELOR. Elaboração Própria

Entretanto, conforme se observa na tabela 9, apesar de possuir o menor gasto, ela foi aquela que mais cresceu proporcionalmente dentro todas as políticas. No período de 2003 a 2013, os gastos com assistência social (função 8) cresceu, em termos reais, deflacionado pelo IGP-DI, 273%, com isso, a assistência social que representava 4,35% do OSS, em 2003, passou a ter uma participação de 10,71%, em 2013. Os outros 90% dos gastos com a seguridade social ficam para as demais políticas que compõem esse tripé da seguridade social, ou seja, a previdência social (em sua maioria) e a saúde. Por maior que fosse o aumento da previdência social e da saúde, no período analisado, obtiveram, em termos percentuais, uma diminuição do seu gasto dentro do OSS (Previdência Social reduziu de 81,56% para 75,9% e a Saúde de 14% para 13,5%).

Tabela 9 Participação da Assistência Social no OSS

	Assistência Social	OSS	%
2003	17.252	396.177	4,35%
2004	24.572	376.728	6,52%
2005	25.722	390.025	6,60%
2006	33.182	420.886	7,88%
2007	37.545	457.034	8,21%
2008	41.489	457.356	9,07%
2009	43.224	471.282	9,17%
2010	49.836	524.169	9,51%
2011	54.712	554.725	9,86%
2012	60.568	573.303	10,56%
2013	64.435	601.592	10,71%
Crescimento	273%	51,85%	-

Valores deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: SIAFI/SIOP/SELOR. Elaboração Própria

Isso reforça a tese de Mota (2009), que a política de assistência social ganha uma centralidade no cenário da seguridade social brasileira, uma vez que a uma expansão de tal política, principalmente após a unificação dos programas de transferência de renda, criando o PBF. Em contrapartida a um menor gasto sendo destinado para as outras políticas, já que ocorre uma expansão da provisão de tais políticas no âmbito do mercado privado, por meio dos seguros de saúde⁶⁴ ou da previdência privada.

Essa elevação dos gastos com a assistência social é reflexo da nova face que o governo do presidente Lula e da Dilma dão à proteção social brasileira, por meio de programas de transferência de renda condicionados à pobreza extrema, conforme pode ser visto nas tabelas 10 e 11. Em 2003, antes da criação do PBF, foram gastos R\$ 17 bilhões com a política de assistência social e ao longo desse período esse valor foi aumentando substancialmente dentro do orçamento público brasileiro, porém, quais são os programas que são destinados esses recursos?

De acordo com as tabelas 10 e 11, é possível perceber a orientação dos gastos com a política de assistência social ao longo desses onze anos. Para tal, foram analisados os dois maiores programas de transferências de renda no Brasil e na categoria “outros”, integram os demais programas, ações e projetos dessa política, como proteção social à criança, estruturação da rede de proteção básica e especial, entre outras.

⁶⁴ Segundo dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), em 2003, havia mais de 32 milhões de beneficiários em planos privados de assistência médica e esse número aumentou para 49 milhões de pessoas, um crescimento de 53% (ANS, 2013). Disponível em: <http://www.ans.gov.br/materiais-para-pesquisas/perfil-do-setor/dados-gerais>.

Em 2003, o principal programa foi o BPC, juntamente, com o RMV (que está em extinção), esses dois, equivaleram a 79% do que foram gastos dentro da política de assistência social. É importante salientar, que nesse ano, não existia o PBF, entretanto, havia outros programas de transferência de renda não unificados, como é o caso do Bolsa Escola, por exemplo.

A partir de 2004 é criado o PBF, e que juntamente com o BPC, são os maiores programas de transferência de renda do país⁶⁵. Observa-se que ao longo desses últimos anos, ele foi aumentando sua importância dentro os programas da assistência social, equivalendo, na média, a quase 35% (R\$14,2 bilhões) de todo o gasto da política de assistência social.

Após a criação do PBF, há uma centralidade cada vez maior dos PTR na assistência social. Em 2004, R\$ 22 bilhões de reais, ou seja, 90,72% de todo o orçamento dessa política foram gastos com esses programas focalizados na pobreza extrema. Esses valores continuaram crescendo ao longo desses últimos anos, em detrimento, da participação de outros tipos de ações da assistência social.

Pode-se observar que ao longo desses onze anos houve um crescimento de 335,94% dos programas de transferências de renda. Tais programas cresceram mais que o próprio orçamento da assistência social nesse período. Ou seja, pode-se concluir, que essa política ganha uma importância dentro do orçamento da seguridade social, no qual apesar de receber os menores recursos dentre as três políticas, ela foi a que mais cresceu entre 2003 a 2013 (conforme pode ser visto nas tabelas 8 e 9). Entretanto, o valor gasto da política de assistência social se refere direta ou indiretamente à transferência de renda a pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza.

⁶⁵Apesar de o BPC ser ter um público-alvo específico e ser considerado direito social garantido na CF de 1988 e o PBF ser programa de governo, para essa análise, ambos serão considerados programas de transferência de renda, respeitando as suas diferenças.

Tabela 10: Principais Programas da Política de Assistência Social (2003-2013), em R\$ milhões*

Programas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Varição* *	Média
PBF	-	8.633	7.116	9.053	13.416	15.272	15.388	17.332	20.305	21.367	25.457	66,09%	14.209
BPC e RMV	13.674	13.657	15.309	18.037	20.637	22.808	24.538	28.637	30.383	32.599	34.153	149,77%	22.028
Total PTR	13.674	22.290	22.426	27.090	34.053	38.080	39.926	45.969	50.688	53.965	59.611	335,94%	34.816
Outros	3.579	2.280	3.297	6.092	3.493	3.409	3.298	3.867	4.024	6.603	4.824	34,79%	3.994
Total	17.253	24.570	25.723	33.183	37.546	41.489	43.224	49.836	54.712	60.569	64.435	273,47%	38.810

Valores deflacionados pelo IGP-DI

*No programa PBF, a variação foi feita entre 2013/2003

Fonte: SIAFI/SIOP/SELOR. Elaboração Própria

Tabela 11 Principais Programas da Política de Assistência Social (2003-2013), em %

Programas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Média
PBF	-	35,14%	27,67%	27,28%	35,73%	36,81%	35,60%	34,78%	37,11%	35,28%	39,51%	34,49%
BPC e RMV	79,26%	55,58%	59,52%	54,36%	54,97%	54,97%	56,77%	57,46%	55,53%	53,82%	53,00%	55,60%
Total PTR	79,00%	90,72%	87,18%	81,64%	90,70%	91,78%	92,37%	92,24%	92,64%	89,10%	92,51%	90,09%
Outros	20,74%	9%	13%	18,36%	9,30%	8,22%	7,63%	7,76%	7,36%	10,90%	7,49%	9,88%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: SIAFI/SIOP/SELOR. Elaboração Própria

Infere-se, portanto, que apesar da assistência social ter ganhado uma notável importância dentro do cenário das políticas sociais brasileiras, principalmente, dentro da seguridade social, suas ações referem, basicamente, ao pagamento de uma renda mensal a idosos, deficientes e famílias em situação de vulnerabilidade social. Ou seja, apesar dessa política social ter sido elevada a outro patamar, principalmente, após a criação do SUAS, no qual são priorizados o atendimento integral às famílias, a criação dos CRAS e dos CREAS, além de toda uma estruturação de ações e serviços, há primazia do Estado em pagar benefícios ao invés de implementar serviços. Essa tendência vai ao encontro da orientação política macroeconômica do governo Lula e Dilma de “a de garantir o crescimento com aumento do consumo, daí o papel estratégico dos programas de transferência de rendimento no chamado neodesenvolvimentismo” (BOSCHETTI; TEXEIRA; SALVADOR, 2013, p. 10)

Porém, para analisar sobre quem recaiu o ônus do financiamento da política de assistência social no período de 2003 a 2013, se faz necessário averiguar as fontes de financiamento de tal política. As tabelas 12 e 13 trazem quais foram as fontes utilizadas para pagar as ações, programas e projetos de tal política no referido período.

Tabela 12 - Fontes de Financiamento da Política de Assistência Social (2003-2013), em R\$milhões

FONTE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Média
COFINS	14.961	15.125	16.045	18.932	23.925	32.758	38.306	45.097	47.697	53.311	50.554	32.428
FUNDO DE COMBATE A ERRADICAÇÃO DA POBREZA	2.065	8.044	7.935	10.019	11.524	875	87	22	-	-	-	3.688
Tributos Regressivos	17.025	23.168	23.980	28.951	35.448	33.633	38.394	45.119	47.697	53.311	50.554	36.116
CSSL	33	556	221	4.002	1.238	2.195	3.917	3.562	3.343	3.110	4.409	2.417
DOACOES PARA COMBATE A FOME	-	10	3	1	9	1	1	-	-	-	-	2,23
DOACOES DE ENTIDADES INTERNACIONAIS	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
RECURSOS DE CONCESSOES E PERMISSOES	-	-	-	-	-	-	-	155	-	-	-	14
ALIENACAO DE BENS APREENDIDOS	-	-	-	-	-	100	24	9	-	-	-	12
COMPENS.FINANC.P/EXPL.DE PETR.OU GAS.NATURAL	-	-	-	-	-	-	-	424	-	-	-	39
RESTIT. RECURSOS DE CONVENIOS E CONGENERES	-	-	-	-	-	-	67	50	-	35	-	14
FUNDO DE FISCALIZACAO DAS TELECOMUNICACOES	-	-	-	-	-	-	-	442	-	-	870	119
OUTRAS RECEITAS ORIGINARIAS	-	-	-	-	-	-	-	-	232	-	-	21
RECURSOS ORDINARIOS	168	811	1.422	8	737	5.385	715	24	1.019	3.688	7.766	1.977
ALIENACAO BENS APREENDIDOS-FUNDAF/LBA-PRONAVE	25	26	28	23	23	4	-	-	81	22	-	21
CONTRIBUICOES SOBRE CONCURSOS DE PROGNOSTICOS	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
RESTIT. RECURSOS DE CONVENIOS E CONGENERES	-	-	-	-	40	41	-	-	35	-	-	11
RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	-	-	-	160	-	33	106	51	38	29	30	41
OPERACOES DE CREDITO EXTERNAS - EM MOEDA	-	-	51	22	17	11	-	-	-	2	-	9
RECURSOS NAO-FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	-	-	18	14	32	87	0,04	0,03	12	12	18	18
REMUNERACAO DAS DISPONIB. DO TESOURO NACIONAL	-	-	-	-	-	-	-	-	2.255	359	789	309
Tributos Progressivos	227	1.404	1.743	4.231	2.097	7.856	4.830	4.717	7.015	7.257	13.881	5.024
TOTAL	17.253	24.573	25.723	33.183	37.546	41.489	43.224	49.836	54.712	60.569	64.435	41.140

Valores deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: SIAFI/SIOP/SELOR. Elaboração Própria

Tabela 13 - Fontes de Financiamento da Política de Assistência Social (2003-2013), em %

FONTE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Média
COFINS	86,71%	61,55%	62,38%	57,05%	63,72%	78,96%	88,62%	90,49%	87,18%	88,02%	78,46%	76,65%
FUNDO DE COMBATE A ERRADICAÇÃO DA POBREZA	11,97%	32,73%	30,85%	30,19%	30,69%	2,11%	0,20%	0,05%	-	-	0,00%	12,62%
Tributos Regressivos	98,68%	94,29%	93,22%	87,25%	94,41%	81,06%	88,83%	90,53%	87,18%	88,02%	78,46%	89,27%
CSSL	0,19%	2,26%	0,86%	12,06%	3,30%	5,29%	9,06%	7,15%	6,11%	5,13%	6,84%	5,30%
DOACOES PARA COMBATE A FOME	-	0,04%	0,01%	-	0,03%	-	-	-	-	-	0,00%	0,01%
DOACOES DE ENTIDADES INTERNACIONAIS	-	0,01%	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00%	0,00%
RECURSOS DE CONCESSOES E PERMISSOES	-	-	-	-	-	-	-	0,31%	-	-	0,00%	0,03%
ALIENACAO DE BENS APREENDIDOS	-	-	-	-	-	0,24%	0,06%	0,02%	-	-	0,00%	0,03%
COMPENS.FINANC.P/EXPL.DE PETR.OU GAS.NATURAL	-	-	-	-	-	-	-	0,85%	-	-	0,00%	0,08%
RESTIT. RECURSOS DE CONVENIOS E CONGENERES	-	-	-	-	-	-	0,16%	0,10%	-	0,06%	0,00%	0,03%
FUNDO DE FISCALIZACAO DAS TELECOMUNICACOES	-	-	-	-	-	-	-	0,89%	-	-	1,35%	0,20%
OUTRAS RECEITAS ORIGINARIAS	-	-	-	-	-	-	-	-	0,42%	-	0,00%	0,04%
RECURSOS ORDINARIOS	0,98%	3,30%	5,53%	0,02%	1,96%	12,98%	1,66%	0,05%	1,86%	6,09%	12,05%	4,23%
ALIENACAO BENS APREENDIDOS-FUNDAF/LBA-PRONAVE	0,15%	0,11%	0,11%	0,07%	0,06%	0,01%	-	-	0,15%	0,04%	0,00%	0,06%
CONTRIBUICOES SOBRE CONCURSOS DE PROGNOSTICOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00%	0,00%
RESTIT. RECURSOS DE CONVENIOS E CONGENERES	-	-	-	-	0,11%	0,10%	-	-	0,06%	-	0,00%	0,02%
RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	-	-	-	0,48%	-	0,08%	0,24%	0,10%	0,07%	0,05%	0,05%	0,10%
OPERACOES DE CREDITO EXTERNAS - EM MOEDA	-	-	0,20%	0,07%	0,04%	0,03%	-	-	-	-	0,00%	0,03%
RECURSOS NAO-FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	-	-	0,07%	0,04%	0,09%	0,21%	-	-	0,02%	0,02%	0,03%	0,04%
REMUNERACAO DAS DISPONIB. DO TESOURO NACIONAL	-	-	-	-	-	-	-	-	4,12%	0,59%	1,22%	0,54%
Tributos Progressivos	1,31%	5,71%	6,78%	12,75%	5,59%	18,93%	11,17%	9,47%	12,82%	11,98%	21,54%	10,73%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Valores deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: SIAFI/SIOP/SELOR. Elaboração Própria

Ao analisá-las, pode-se perceber que a principal fonte de recurso da assistência social é a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Tal contribuição que incide sobre a renda bruta das pessoas jurídicas (empresas) tem como principal objetivo em financiar a seguridade social brasileira. Aferiu-se, portanto, que as empresas repassam esse custo tributário para os preços de bens e serviços, como já explicado com base em Oliveira (2009), no capítulo 2 desta dissertação. Assim, são os consumidores que acabam pagando indiretamente esse tributo. A regressividade vai ocorrer, pois ao comparar o peso dos tributos sobre o consumo a renda auferida pelas pessoas, os mais pobres serão onerados proporcionalmente mais que aqueles que detêm mais renda e riqueza. Com isso, pode-se afirmar que a política de assistência social tem um financiamento injusto e regressivo.

Em 2003, quando não existia o PBF, a COFINS foi responsável por 86,71% do financiamento da política de assistência social, cabendo as demais fontes tributárias o restante do financiamento. Observa-se, também, que apenas 1,31% provem de uma tributação progressiva.

A partir de 2004, outra importante fonte de financiamento foi o Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza (FCEP), que era constituído, em parte, pela Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), extinta em 2007, pelo IPI, dotações orçamentárias, doações e grandes fortunas (BRASIL, 2001) Quando criado em 1997, a CPMF tinha como objetivo financiar exclusivamente a política de saúde, porém, em 2000, ela passou a financiar tanto a política de previdência social, como o FCEP. A CPMF foi extinta em 2007 e nesse mesmo ano, 72% de sua arrecadação foi recolhida por empresas e isso significa que ela perdia o seu caráter de progressividade, já que esses valores eram repassados para os preços de bens e serviços (SALVADOR, 2010). Portanto, um tributo indireto que onera os mais pobres. Tal fundo tinha como objetivo financiar o PBF, por isso que, entre 2004-2007, ele representou mais de 30% do financiamento da assistência social. Porém, como a CPMF foi extinta em 2007, o FCEP perdeu importância no financiamento do PBF. Com isso, a COFINS passou a ser a principal fonte de financiamento do Bolsa Família.

Com a COFINS financiando, também, um dos principais programas da política de assistência social, observa que a participação dessa contribuição foi aumentando ao longo dos anos, chegando em 2010 a representar 90% do financiamento da assistência social, ou seja, R\$ 45 bilhões dos quase R\$ 50 bilhões que foram gastos no período.

Do lado dos tributos progressivos, a principal fonte financiadora da política de assistência social foi a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que obteve, na média, uma participação de 5,72% no financiamento da assistência social.

Percebe-se, portanto, pelas tabelas 12 e 13, que, na média, R\$ 36 bilhões (89%) das fontes de financiamento da política de assistência social vieram de uma tributação regressiva. Isso quer dizer que as fontes de financiamento da política de assistência social oneram justamente àquelas famílias que são beneficiadas pelos seus programas, ou seja, as mais pobres. Portanto, uma parte das despesas orçamentárias do Estado com a política de assistência social retornou aos cofres públicos, por meio de uma tributação regressiva.

Com essa análise, evidencia-se uma das hipóteses desta pesquisa, que é a constatação por meio da análise do financiamento direto que as fontes tributárias que custeiam os programas e serviços da política de assistência social brasileira são, majoritariamente, originárias de tributos indiretos, ou seja, são financiadas pelos próprios usuários dessa política via carga tributária regressiva.

Na próxima sessão, será feito um estudo sobre o financiamento de gestão da política de assistência social, no qual analisará as suas Normas Operacionais Básicas, instituídas pelos SUAS que institui o cofinanciamento entre os entes federativos, por meio de repasses fundo a fundo e transferências diretas.

4.3 O Financiamento da Gestão Financeira da política de Assistência Social no SUAS

Nesta seção será dada ênfase em duas questões centrais para o entendimento sobre o financiamento de gestão, ou seja, o estudo do cofinanciamento da política de assistência social entre as esferas de governo. A primeira a ser tratada é uma breve explicação de como ocorre esse cofinanciamento, os critérios de transferência de recursos e partilha à luz dos dois principais normativos que tratam sobre o financiamento da assistência social, que são a Norma Operacional Básica de 2005 e a sua reformulação ocorrida, em 2012, que data de 2012, revogando, integralmente, a primeira.

As duas NOB têm como objetivo organizar todo o modelo de proteção social, definindo o caráter do SUAS e suas estratégias de gestão, instâncias de articulação, pactuação e deliberação, além, do monitoramento e avaliação. Entretanto, o foco deste trabalho refere-se ao financiamento dessa política, assegurando o papel dos fundos especiais de assistência social na instância de financiamento dessa política nas esferas de governo. As duas NOB trouxeram importantes inovações quanto à maneira que a transferência de recursos entre os

entes federativos será feita, estabelecendo, entre outras ações, os critérios de partilha para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais e os critérios de partilha. Porém, como o período histórico deste estudo é de 2003 a 2013, quando estava em voga, na maior parte do tempo a NOB de 2005⁶⁶, uma atenção maior será dada a essa.

Depois de ser feito essa análise, o foco a ser dado será quanto ao padrão do cofinanciamento das ações da política de assistência social, ou seja, a participação de cada ente na oferta de programas, projetos e benefícios de tal política. Essa análise irá além da forma que foi financiada a política, ou seja, sobre quem recaiu o ônus do financiamento, conforme foi visto na seção anterior, e sim, sobre qual ente público recai o peso do cofinanciamento da assistência social. Para tanto, utiliza-se os dados do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Esse balanço contempla a consolidação nacional e por esferas do governo, das contas dos entes federativos, de 2003 a 2012⁶⁷. Esse balanço é exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar n° 101/2000), que em seu artigo 51, afirma que o Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior. Além do mais, utiliza-se os dados do Sistema Siga Brasil, em que será analisada a modalidade de aplicação⁶⁸ dos recursos, ou seja, as transferências da União para estados e municípios.

Devido à necessidade de superar a centralização do financiamento da política de assistência social e efetivar, de fato, o princípio da descentralização previsto na LOAS, a política nacional de assistência social, aprovada em 2004, trouxe importantes mudanças no padrão de financiamento, reorganizando-o com o objetivo de implementar o recém formado SUAS, trazendo responsabilidades conjunta dos entes públicos na execução dos serviços, programas e projetos da assistência social. Além, do mais, essa mudança fica mais visível quando é aprovada a Resolução n° 130, de 15 de julho de 2005, do Conselho Nacional de Assistência, a Norma Operacional Básica/SUAS, que regulamentou os instrumentos de gestão e estabeleceu, entre outras coisas, a forma de financiamento, reforçando o papel dos Fundos de Assistência Social nas três esferas do governo. Segundo Mesquita, Martins e Cruz (2012),

⁶⁶ Nos anos de 2003, 2004 e parte de 2005, a norma vigente era de 1998, aprovada pela resolução do CNAS n° 207, de 16 de dezembro de 1998.

⁶⁷ Como até a elaboração desse trabalho não foi elaborado o BSPN do ano de 2013, ficou de fora a análise do gasto dos entes federativos desse ano.

⁶⁸ De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (2014; p.54), modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive, a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.

essa mudança no padrão do tradicional de financiamento da política se concentrou em dois aspectos, sendo eles a forma de repasse e a definição do montante.

Ao mudar a forma de repasse, ocorre substituição do modelo convencional, no qual a lógica do custeio dos serviços da assistência social se dava por meio de valores previamente estabelecidos *per capita*, ou seja, por meio do número de atendimentos e não pelo tipo de serviços (TAVARES, 2009; SALVADOR, 2012a) por repasses automáticos, fundo a fundo com o intuito de custear todo o escopo da política de assistência social. Esse novo modelo acaba reforçando a importância dos fundos de assistência, já que, além de serem condições *sine qua non* para os estados e municípios terem acesso aos recursos, esses fundos asseguram a continuidade, por meio dos repasses regulares e diretos, no custeio das ações e, conseqüentemente, garantem maior transparência naquilo que foi gasto com cada serviço, conforme lembram Mesquita, Martins e Cruz (2012).

Na NOB/SUAS de 2005 foram instituídas novas formas de transferências de recursos financeiros do FNAS para os Fundos Estaduais de Assistência Social (FEAS) e Distritais e daquele para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS), para o cofinanciamento das ações assistenciais, buscando, portanto, consolidar o repasse regular e automático fundo-a-fundo. Para receber tais recursos federais, foram estabelecidos alguns requisitos⁶⁹ para que os estados, DF, tais como:

- a) Observar os níveis de gestão que se encontrem, no caso dos municípios;
- b) Constituir fundo de assistência social para cada ente federativo, que deverá contemplar todos os recursos destinados a tal política;
- c) Comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos próprios e recebidos em cofinanciamento, aprovada pelos respectivos conselhos.
- d) Corresponder aos critérios de partilha estabelecidos;
- e) Comprovar o acompanhamento e controle de gestão pelos respectivos conselhos, demonstrados por meio da aprovação do Relatório Anual de Gestão (DF e municípios) e relatório da execução do plano de Assistência Social (estados).

Um segundo aspecto inovador da primeira norma operacional da política pós SUAS é quanto à definição do montante dos repasses, no qual ficaram instituídos alguns critérios de partilha, que objetivavam dar redirecionamento mais compatível com as realidades dos estados e municípios, já que esse repasse do FNAS para os fundos de assistência social

⁶⁹ É importante frisar que esses repasses estão condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira e estão condicionadas, entre outras coisas, à aprovação dos respectivos conselhos de assistências social e aos critérios de partilha utilizados para definir os municípios prioritários e os critérios de transferência, que estabelecem os referidos pisos de proteção de acordo com a complexidade dos serviços.

ocorrerá a partir de alguns indicadores, como população e renda *per capita*, sendo, portanto, necessário prévio diagnóstico socioterritorial local e regional para a transferência de recursos. De acordo com a norma, para que ocorra esse processo, alguns fatores devem ser considerados, como o porte do município, a complexidade dos serviços que ele presta e a real efetivação do cofinanciamento.

Além do mais, a NOB define a aplicação dos recursos do FNAS, FEAS, FMAS. Compete, portanto, à esfera federal (a União) aplicar os recursos para o pagamento do BPC, projetos de enfrentamento à pobreza, além de apoiar técnica e financeiramente os serviços e programas aprovados da política pelo CNAS, entre outras atribuições. Já os fundos municipais, devem direcionar seus gastos a serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social e aprimoramento da sua gestão.

A Norma definiu, também, alguns mecanismos e maneiras de transferências de recursos fundo a fundo e estabeleceu alguns critérios de partilha. De acordo com a LOAS, compete ao CNAS aprovar esses critérios levando em consideração, sempre, os indicadores socioterritoriais dos locais. Além do mais, há grande peso atribuído aos critérios de partilha, que são pactuados nas Comissões Intergestoras Bipartite⁷⁰ e Tripartite⁷¹. Eles foram adotados, inicialmente, pela esfera federal e aos poucos foram sendo adotados pelos estados e municípios.

A NOB/SUAS de 2005 adotou também alguns critérios de transferências que determinam sete pisos para a transferência de recursos destinados aos serviços de assistência social. De acordo com Tavares (2009), a adoção desses pisos tem como objetivo superar a anterior prática de repasse de recursos com base em valores *per capita*, dessa forma, enfoca, portanto, no financiamento da vulnerabilidade e riscos e não na demanda individualizada do necessitado.

Desses sete pisos⁷², três se encontram dentro da proteção social básica (PSB) e quatro na proteção social especial de média e alta complexidade (PSE), sendo que dois estão na média complexidade e dois na alta complexidade. Na PSB, a partilha e priorização da

⁷⁰ A Comissão Intergestora Bipartite é formada pelos membros dos estados e municípios e é espaço de articulação e interlocução entre os gestores municipais e estaduais da política de assistência social. É uma instância de pactuação e negociação quanto a aspectos operacionais da gestão do SUAS. Tem por competência pactuar e deliberar a distribuição/partilha de recursos estaduais e federais destinados ao cofinanciamento das ações e serviços socioassistenciais, entre outras. Na NOB/SUAS de 2005, a CIB era composta por nove membros, sendo três representantes dos estados e seis dos municípios. A partir de 2012, ela passou a ser composta por seis representantes de cada esfera.

⁷¹ A Comissão Intergestora Tripartite é instância de negociação e articulação entre os gestores federais, estaduais e municipais, tendo como competência, entre várias, pactuar estratégias para implantação e operacionalização do SUAS. A CIT é composta por dez membros, sendo cinco representantes de cada esfera de governo.

⁷² Esses pisos, inicialmente, são para, apenas, o governo federal.

distribuição dos recursos seguem os critérios de porte populacional do município, taxa de vulnerabilidade por estado e cruzamento de indicadores socioterritoriais e de cobertura.

Possui três pisos:

- a. Piso Básico Fixo: valor repassado para o atendimento à família e seus membros;
- b. Piso Básico de Transição: é um piso em transição, que promove a adequação do cofinanciamento praticado antes do SUAS;
- c. Piso Básico Variável: destinado ao financiamento de prioridades nacionalmente identificadas (pactuadas na CIT e deliberadas pelo conselho). É destinado, também, para outros serviços que contemplem a especificidades dos territórios que exijam outros valores para o cofinanciamento (TAVARES, 2009).

Já na PSE, a partilha e o escalonamento da distribuição dos recursos levam em consideração os critérios da erradicação do trabalho infantil e enfrentamento do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes. Nesse nível de proteção, há quatro pisos:

- a. Piso Fixo de Média Complexidade: destinado ao funcionamento do CREAS.
- b. Piso de Transição de Média Complexidade: é um piso em transição, que promove a adequação do cofinanciamento praticado antes do SUAS, bem como, para o cofinanciamento de serviços complementares para esse tipo de proteção.
- c. Piso de Alta Complexidade I: destinado ao cofinanciamento dos serviços de acolhimento, abrigos, albergues de crianças, mulheres, idosos e outros cidadãos sem vínculo familiar ou que necessitam do afastamento do núcleo familiar, mesmo que temporariamente.
- d. Piso de Alta Complexidade II: pode ser utilizado de forma complementar ao Piso de Alta Complexidade I e é destinado aos serviços de atendimentos aos usuários em situações específicas de risco (TAVARES, 2009).

Pode-se perceber que cada um desses pisos possui função específica e estratégica dentro do cofinanciamento da política de assistência social e acaba assegurando recursos orçamentários para o planejamento de ações e projetos dentro de cada nível de proteção social.

Em 2011, foram realizadas algumas alterações na LOAS (lei nº 12.435), trazendo nova redação em alguns pontos sobre o financiamento da assistência social. No art. 28, ficou instituído que cabe ao órgão gestor dessa política gerir o fundo de assistência social em cada ente federativo e estabeleceu o cofinanciamento da política no SUAS, que é efetuado por

meio de transferências automáticas entre esses fundos. Foi incluído, também, novas competências aos entes federativos no que tange ao cofinanciamento da política⁷³.

Devido às diversas mudanças nos normativos da política de assistência social, o CNAS aprovou a nova NOB/SUAS, em 12 de dezembro de 2012, trazendo uma série de inovações quanto à operacionalização da assistência social, principalmente, naquilo que tange à gestão e transferências dos recursos destinados ao financiamento das ações, projetos, programas e benefícios. Essas novas alterações foram incorporadas a partir de 2013, quando é revogada a antiga NOB.

No artigo 56, da NOB/2012, fica definido que o cofinanciamento federal dos serviços, programas e projetos pode ser realizado via os blocos de financiamento, que são destinados a cofinanciar as proteções sociais básica e especial, a gestão do SUAS e a do Bolsa Família e CadÚnico. Os recursos de cada fundo somente poderão ser aplicados nas ações e serviços a eles relacionados, respeitando os critérios de partilha, que devem ser submetidos à pactuação na CIT e deliberados no CNAS.

Nessa NOB manteve o piso básico fixo e variável para o cofinanciamento dos serviços socioassistenciais do bloco de financiamento da proteção social básica. Já no cofinanciamento do bloco de financiamento da proteção social especial, foi incluído o piso variável de média complexidade e dividiu o piso de alta complexidade em fixo e variável.

⁷³ A União compete cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional (art. 12). Aos estados, compete cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito regional ou local (art. 13). Ao DF, destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal (art.14). Aos municípios, destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social e cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local (art. 15).

Quadro 2 - Quadro comparativo entre a NOB/SUAS 2005 e 2012 sobre cofinanciamento e instâncias de pactuação e negociação da Política de Assistência Social

	2005	2012
Transferência dos Recursos	Adotou pisos de proteção social básico e especial	Manteve a estrutura dos pisos, entretanto, o co-financiamento dos programas, ações e serviços será feito por blocos de financiamento, que destinam a financiar as proteção social básica e especial
Proteção Social Básica	Adotou o Piso Básico Fixo e Piso Básico de Transição e Variável.	Manteve o Piso Básico Fixo e Variável.
Proteção Social Especial	Adotou o Piso Fixo e de Transição de Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I e II.	Manteve os Pisos de Média e Alta Complexidade, porém incluiu o Piso Variável de Média Complexidade e dividindo o Piso de Alta Complexidade em Fixo e Variável
Comissões Intergestores	Cria a Comissão Intergestores Bipartite – CIB e Comissão Intergestores Tripartite – CIT, no âmbito estadual e nacional	Manteve a CIB e a CIT.
CIB	Composta por 9 membros, dentre eles 3 representantes do Estado e 6 dos Municípios.	Aumenta a quantidade para 12 membros, sendo 6 dos Estados e 6 dos Municípios, de acordo com o porte
CIT	Composta por 15 membros, sendo que 5 são da União, 5 dos estados e DF e 5 dos municípios.	Manteve a composição.

Fonte: Conferência Nacional dos Municípios. Elaboração Própria. Elaboração Própria

Uma grande inovação foi o incentivo financeiro a gestão descentralizada do SUAS e do PBF, que ocorrerá por meio do bloco de financiamento da Gestão do SUAS, PBF e CadÚnico. Esses incentivos têm como objetivo oferecer a contribuição financeira necessária ao incremento dos processos de gestão e prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e a gestão do PBF e CadÚnico. Por fim, essa NOB traz algumas penalidades quando não forem alcançadas as metas pactuadas e os normativos do SUAS, que poderão trazer o bloqueio temporário ou a suspensão do repasse.

Entretanto, é necessário averiguar se de fato essa descentralização da política de assistência social foi instaurada pós SUAS ou se o peso do financiamento da política ainda recai, em grande parte, sobre os municípios, já que os competem o financiamento dos serviços socioassistenciais e a União, o pagamento dos benefícios. Portanto, pretende-se analisar a participação de cada ente público no cofinanciamento da assistência social e se essa evolução

do seu gasto significou, de fato, maior descentralização e maior esforço dessas três esferas na provisão das ações, programas, projetos da política.

Na tabela 14, tem-se o demonstrativo das transferências da função 8 (assistência social) a Estados (incluindo o DF) e aos municípios e de acordo com os dados é possível visualizar o montante que a União repassou para cada ente federativo no período de 2003 a 2013.

Tabela 14: Transferência a Estados (incluindo o DF) e municípios (2003-2013), em R\$ milhões*

Ano	Estados**		Municípios		Total Transferência		Total Função 8
	R\$	%**	R\$	%	R\$	%	
2003	345	2,0%	1.544	9,0%	1.889	10,9%	17.253
2004	308	1,3%	1.531	6,2%	1.839	7,5%	24.573
2005	451	1,8%	1.771	6,9%	2.222	8,6%	25.723
2006	408	1,2%	1.914	5,8%	2.322	7,0%	33.183
2007	430	1,1%	2.077	5,5%	2.507	6,7%	37.546
2008	415	1,0%	2.017	4,9%	2.431	5,9%	41.489
2009	275	0,6%	1.996	4,6%	2.271	5,3%	43.224
2010	467	0,9%	2.218	4,5%	2.685	5,4%	49.836
2011	633	1,2%	2.236	4,1%	2.869	5,2%	54.712
2012	700	1,2%	2.818	4,7%	3.517	5,8%	60.569
2013	156	0,2%	2.989	4,6%	3.146	4,9%	64.435
Variação 2013/2003	-54,6%	-	93,6%	-	66,5%	-	273%

FONTE: SIGA BRASIL. Elaboração Própria

*Valores deflacionados pelo IGP-DI. *A partir de 2012, além das transferências a estados, foi criado, também, a modalidade de aplicação "transferências a estado -fundo a fundo", que nessa pesquisa, foi acoplada à primeira. O mesmo ocorreu com os municípios.

** Participação em relação ao total da Função 8

De maneira geral, ao longo de 2003 a 2013, aumentaram, em números absolutos, os valores repassados pela União para Estados e Municípios. Houve crescimento de 66,5% dessas transferências. Entretanto, o que gerou o aumento desses repasses foram os valores que a União transferiu para os municípios. Houve crescimento de 93,6% dos repasses aos municípios e diminuição de 54,6% aos estados. Essas transferências aos estados foram pífias, obtendo o máximo, em 2003, de 2% de todo o total do orçamento da assistência social e o mínimo em 2013, quando foi transferido somente R\$156 milhões (0,24%). Em 2003, foram repassados aos municípios R\$ 1,5 bilhões de reais (9%) e esse valor praticamente dobrou em 2013, atingindo quase R\$ 3 bilhões de reais.

Contudo e de forma paradoxal, mesmo com a criação do SUAS, a participação das transferências reduziram sobre o montante da função 8. Observa que em 2003, o valor das transferências foi de quase 11% do total gasto com a assistência social e ao longo desses onze anos, principalmente a partir de 2005, período que entra em vigor o SUAS. Isso é um sinal de que esse aumento de 273% do orçamento da assistência social, de fato significou em uma maior abrangência de benefícios de transferências pecuniárias e não dos serviços que devem ser implantados nos municípios e preconizados na LOAS, conforme foi visto no item 3.2

Já as tabelas 15 e 16 demonstram as despesas da função 8, no período de 2003 a 2012, por entes federativos. As despesas em cada ente federativo não acompanharam a evolução dos gastos da política de assistência social. Os gastos, nesse período, não foram homogêneos, já que os da União subiram 241%; municípios, 44% e estados somente 5,59%.

Como pode ser visto. Entre 2003-2012, os estados foram aqueles com menos gastos e houve variação dos gastos irrisória nesse período. Em 2004, por exemplo, os estados gastaram quase R\$3,2 bilhões de reais e esses valores foram crescendo pouco até chegar a R\$ 5 bilhões de reais em 2012. Em termos percentuais, sua participação nas despesas da política diminuiu entre 2003-2012, passando de 15,31% a apenas 6,32%, em 2012, reforçando a tese de que entre os entes federativos, ele é que demanda responsabilidade menor, e, portanto, menor despesa. Quanto ao cofinanciamento estadual, Mesquita, Martins e Cruz (2012) mostram em pesquisa realizada, em 2009, com base nos dados da MUNIC/IBGE, que esse cofinanciamento é curiosamente mais fraco, de maneira geral, quanto menor for o porte do município,⁷⁴ pois é mais difícil a presença dos Estados no cofinanciamento. Para as autoras essa situação indica ambiguidade uma vez que deveriam ser aqueles municípios menores que deveriam receber repasse orçamentário proporcionalmente maior por parte dos estados, uma vez que é mais difícil para eles estruturarem uma rede básica de serviços socioassistenciais.

⁷⁴ Segundo os autores, em municípios de até 50.000 habitantes, o cofinanciamento estadual varia de 32%-38%. O quadro muda quando se trata de municípios maiores de 100.000 habitantes, que os estados cofinanciam entre 63-72%.

Tabela 15 - Demonstrativo das Despesas da Assistência Social por ente federativo (2003-2012), em R\$ milhões*

Ano	Municípios	Estados	União	Total
2003	7.831	4.789	18.668	31.288
2004	6.003	3.200	25.052	34.255
2005	5.725	3.809	26.111	35.645
2006	6.768	4.043	33.595	44.407
2007	8.604	4.022	37.861	50.487
2008	9.429	4.216	42.054	55.699
2009	9.460	4.704	43.715	57.878
2010	11.411	5.111	50.364	66.886
2011	11.086	5.384	55.586	72.056
2012	11.323	5.057	63.663	80.044
Variação 2012/2003	44,59%	5,59%	241,03%	155,83%

FONTE: STN. Elaboração Própria

*Valores deflacionados pelo IGP-DI

As despesas dos municípios se elevaram ano a ano, entretanto, tal aumento não foi acompanhado da sua participação nas despesas da política de assistência social. Ao contrário, houve redução considerável quando se compara com os antes da consolidação do SUAS. Em 2003, por exemplo, os municípios gastaram R\$ 7.8 bilhões de reais (25,03% do total de R\$ 31 bilhões), já em 2012, esse valor cresceu quase 45%, atingindo R\$ 11 bilhões, entretanto, houve redução de 14% do total. Esse aumento do gasto com assistência social nos municípios, principalmente, após 2007, pode indicar que houve a expansão ou instalação de equipamentos públicos e contratação e pessoal para cumprir o previsto no SUAS visando à prestação dos serviços da proteção básica e proteção especial, como CRAS e CREAS.

A União continua como a maior financiadora, mesmo com o SUAS, aliás, sobe sua participação no montante do fundo público da assistência social de 59,66% (2003) para 79,54% (2012). Sua despesa aumentou 240%, o que acompanha a evolução dos números de beneficiários em programas de transferência de renda, principalmente, o PBF. Esse aumento foi maior até que a evolução das despesas ao total.

Tabela 16 - Demonstrativo das Despesas da Assistência Social por ente federativo (2003-2012), em %

Ano	Municípios	Estados	União	Total
2003	25,03%	15,31%	59,66%	100%
2004	17,52%	9,34%	73,13%	100%
2005	16,06%	10,69%	73,25%	100%
2006	15,24%	9,11%	75,65%	100%
2007	17,04%	7,97%	74,99%	100%
2008	16,93%	7,57%	75,50%	100%
2009	16,34%	8,13%	75,53%	100%
2010	17,06%	7,64%	75,30%	100%
2011	15,38%	7,47%	77,14%	100%
2012	14,15%	6,32%	79,54%	100%

FONTE: STN. Elaboração Própria

As tabelas 14, 15 e 16 tiveram como o intuito reforçar a hipótese defendida neste trabalho de que entre 2003 a 2013, principalmente após a criação do SUAS, houve partilha desigual entre os entes federativos, uma vez que a União é aquela que mais gastou com programas e benefícios, os estados tiveram participação quase que nula no sistema federativo, exercendo somente papel mais de apoio aos municípios, e quanto a esses, possuem a competência de estruturar toda a rede de serviços e ações voltadas para a área de proteção básica e especial para a população em situação de vulnerabilidade.

Dentro desses três entes, são os municípios que mais necessitam de recursos para implementar ações, principalmente quando são de pequeno e médio porte, já que possuem arrecadação menor de tributos. Aferiu-se, portanto, que por mais que a União seja aquela que mais gasta, o peso maior de estruturar toda a rede socioassistencial de proteção à mulher, ao idoso, à criança e às outras pessoas em situação de vulnerabilidade social recaem sobre os municípios. Logo o pacto federativo preconizado no SUAS – a descentralização e a disposição política, territorial e institucional – -, não está ocorrendo de fato. Ocorre, ainda, maior centralização das ações na União e maior ônus nos municípios, já que não há gestão compartilhada dos recursos.

Após concluir a análise do financiamento de gestão e o direto, o estudo agora se concentrará no financiamento indireto da política de assistência social, ou seja, os gastos tributários realizados pelo Estado, ocorridos por meio das desonerações tributárias sofridas no âmbito da assistência social.

4.4 O Financiamento Indireto da política de Assistência Social

De acordo com Beghin, Chaves e Ribeiro (2010), os estudiosos em orçamento puderam perceber que o processo de alocação de recursos públicos não ocorria somente pela realização dos gastos diretos dos Estados, mas uma importante parcela desses recursos era realizada também por meio dos gastos tributários.

Segundo estudo realizado pela Secretaria da Receita Federal, gastos tributários são aquelas despesas indiretas que poderiam ser substituídas por despesas orçamentárias diretas que seriam alocadas em função própria (RFB, 2003), no caso da política de assistência social, a função 8 do orçamento. Ou seja, esses gastos são desonerações tributárias concedidas pelos mais diversos benefícios tributários como, deduções, isenções fiscais, imunidades e outros, que possuem objetivos similares aos dos gastos públicos. Conforme afirma Alvarenga (2012), por serem denominados de desonerações, há a falsa ideia de uma política de custo zero para o Estado, já que não ocasionam aumento do desembolso direto do governo. Ocorre o contrário, ao optar por esse tipo de política, há redução da arrecadação do Estado, diminuindo, portanto, a quantidade de recursos disponíveis para gastar com as mais diversas políticas públicas.

Segundo Colin (2008), tais desonerações tributárias são criadas por meio de institutos jurídicos e são classificadas por meio de sua incidência tributária. Podem ser a remissão, anistia e incentivos fiscais imunidades, isenção, essas últimas são as que são orientadas para o financiamento da assistência social. A concessão de imunidades é prevista no artigo 150º da CF/88, no qual fica vedado aos entes federativos instituir impostos, entre outras coisas, às instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos. Tais entidades sem fins lucrativas são imunes às contribuições para a seguridade social, ou seja, ao pagamento do maior tributo que financia a política de assistência social.

A isenção tributária consiste num favor concedido por lei no sentido de dispensar o contribuinte do pagamento do imposto. O tributo deve ser cobrado, entretanto, a entidade sem fim lucrativo está isenta de efetuar o pagamento. De acordo com a lei 9532/1977, são isentas as instituições de caráter filantrópico, recreativo, cultural e científico e as associações civis que prestem os serviços para os quais houverem sido instituídas e os coloquem à disposição do grupo de pessoas a que se destinam, sem fins lucrativos.

Esses gastos tributários têm que ser obrigatoriamente calculados, conforme a CF/88 prevê, no artigo 165, no qual se afirma que “o projeto de lei orçamentária (PLOA), deverá ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas,

decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (art. 165º, §6º). Tal obrigatoriedade é reforçada, ainda, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quando se reafirma que a PLOA será acompanhada por documento que demonstrará tais gastos e as medidas de compensação. Tais documentos são os Demonstrativos dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – Gastos Tributários (DGT), elaborados pela Receita Federal Brasileira.

Existem dois grandes problemas quanto a esses gastos tributários indiretos. O primeiro, é que não há valor preciso do quanto foi o gasto tributário ano a ano, uma vez que é feito somente uma estimativa para tal ano corrente. Além do mais, quando esses gastos são apresentados ao Congresso Nacional, não estão envoltos os tributos de competências exclusivas dos estados e municípios, não ocorrendo, portanto, um valor real de todas essas desonerações (BEGHIN; CHAVES; RIBEIRO, 2010).

Outro problema é a ausência de controle social sobre esses gastos. Diferentemente do que ocorre com os gastos diretos, no qual ocorre uma transparência dos gastos efetivamente realizados, não há um instrumento de controle de tais gastos indiretos, já que, dificilmente, abrangerá as desonerações tributárias, uma vez que ocorre uma complexidade e opacidade das informações sobre o montante arrecado anualmente (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012).

Entretanto, tal gasto indireto visa, segundo a RFB (2003), atender a determinados objetivos econômicos e sociais, tendo, portanto algumas finalidades. O gasto indireto visa promover determinado setor econômico ou região do país, quando, por exemplo fornece renúncias tributárias relativas à Zona Franca de Manaus, já que dessa forma incentiva uma região do país. Um exemplo desse tipo de gasto indireto é quando na crise mundial do capitalismo, em 2008, o país reduziu a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para a indústria automobilística e de eletrodomésticos como geladeiras, para incentivar o consumo da população brasileira e dessa forma, socorrer ao capital privado, aquecendo a economia, conforme lembra Salvador e Teixeira (2012). Outro exemplo, ainda foi quando, em 2007, o governo brasileiro lançou o Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) que objetivou promover o planejamento e dos investimentos em infraestrutura no país, por meio de uma série de desonerações tributárias⁷⁵.

Duas finalidades do ponto de vista social seriam de caráter compensatório, quando o Estado atende aqueles que não tiveram acesso a serviços ofertados pelo governo, como a saúde ou educação, ou seja, compensa o gasto que os contribuintes tiveram que pagar para ter

⁷⁵ Sobre as desonerações tributárias ocorridas no PAC, ver estudo de Albuquerque e Salvador (2011).

esses serviços, por meio de deduções no imposto de renda, por exemplo. Outro caso, também, é o gasto indireto que o Estado tem quando desonera diversas entidades sem fins lucrativos⁷⁶ que atuam desenvolvendo atividades que deveriam ser exercidas pelo ente público. O país concede imunidade ou isenções para que entidades sem fins lucrativos de assistência social ou educação atendam, de forma complementar, suas ações. Um olhar especial deve ser dado às entidades sem fins lucrativos de assistência social, uma vez que, faz parte da história dessa política estar vinculada aos serviços beneficentes e filantrópicos e por mais que atuem de forma complementar, essas imunidades dadas a ela denotam o caráter conservador remanescente na política de assistência social, uma vez que suas ações podem denotar um viés de ajuda e benesse, que são o oposto do que é preconizado pela LOAS e pelo SUAS, conforme poderá ser visto nas tabelas 17 e 18.

Para que as entidades beneficentes que atuem na área da assistência social tenham a imunidade de pagar as contribuições para a seguridade social, é necessário que elas possuam a certificação das entidades beneficentes de assistência social (CEBAS). É importante frisar que mesmo com toda a inovação que o SUAS trouxe para tal política, houve, ainda, a lógica de concessão desses certificados para as instituições filantrópicas, confirmando a tese da Colin (2008), que a política de assistência social sempre transita entre a filantropia e a efetivação da política pública e que por mais que ambos estejam ancorados por legislações e práticas distintas, têm um forte papel dentro da prestação de serviços e ações socioassistenciais. É de competência do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o acompanhamento e fiscalização do processo de certificação das entidades beneficentes e somente após ter o certificado, que tais entidades podem pleitear a desoneração tributária.

Ao analisar a tabela 18 é possível perceber a evolução das desonerações tributárias com a política da assistência social e quais foram os tipos de benefício tributário que sofreram essas desonerações⁷⁷.

Em primeiro lugar, é importante salientar que entre 2003 e 2004, houve uma mudança na metodologia da computação de tais gastos. Até 2003, a Receita Federal utiliza o termo benefícios tributários como sinônimo de gastos tributários, logo alguns benefícios não se enquadravam na conceituação de gastos tributários e alguns desses não se relacionavam aos

⁷⁶ Entidades sem fins lucrativos, são aquelas que não apresente superávit em suas contas ou, caso o apresente em determinado exercício, destine referido resultado, integralmente, à manutenção e ao desenvolvimento dos seus objetivos sociais

⁷⁷ No DGT de 2003, não constava a discriminação para cada tipo de benefício tributário concedido, por isso somente consta o total do gasto tributário para a função orçamentária da assistência social.

benefícios tributários constantes no relatório (RFB, 2004), por isso há uma variação considerável dos valores entre esses dois anos.

Em segundo lugar, é possível observar que entre esses onze anos, houve aumento considerável do total dos gastos indiretos do Estado. Em 2003, esse valor era de R\$ 48,5 bilhões de reais e ano a ano, esse valor foi assumindo proporções maiores até atingir a marca de R\$ 180 bilhões de reais em 2013, ou seja, um aumento de 312%.

Esse mesmo padrão pode ser visto nos gastos tributários da política de assistência social. As desonerações tributárias nessa política tiveram aumento de 364%, entre 2003 a 2013. Perceba que o crescimento do financiamento indireto da política de assistência social foi maior que o do financiamento direto, que no mesmo período, cresceu 273%. Chama a atenção a participação das entidades sem fins lucrativos, tanto aquelas que são imunes de tributação quanto às isentas (associação civil), que atuam na área exclusivamente da política de assistência social e que necessitam do CEBAS, conforme visto acima.

Entre 2004 a 2013, foram gastos indiretamente, na média, quase R\$ 3 bilhões de reais com essas instituições, somando as entidades sem fins lucrativos filantrópicas e da associação civil. Desde 2005, mais da metade do gasto tributário total da assistência social são para o fomento de tais entidades - isso sem levar em consideração as doações que são feitas a elas - que juntas obtiveram crescimento de 623% desde 2004. Ou seja, pela análise dos dados, pode-se inferir que um montante considerável de recursos é transferido para o setor privado, que, nem sempre prestam serviços e ações da política de assistência social que vão de encontro com aquilo que é preconizado na LOAS, ou seja, uma política pública, para todos que delas necessitam.

Entre 2004 e 2012, o gasto direto da União (tabela 15, p.117) foi de R\$ 25 bilhões de reais para mais de R\$ 63 bilhões, ou seja, crescimento de 154%, porém, nesse mesmo período o gasto indireto com tais entidades foram de R\$ 800 milhões de reais para R\$ 3,4 bilhões de reais (tabela 17), equivalendo a um crescimento de 324%. Esses dados se mostram contraditórios com aquilo que é preconizado pelo SUAS, já que ele anuncia que a primazia da política de assistência social é do Estado. Entretanto, o que ocorre é que os gastos indiretos, via renúncias tributárias, favorecem as entidades sem fins lucrativos, ou seja, o setor privado.

Pode concluir, portanto, que o Estado financia duplamente a política de assistência social, direta e indiretamente. Logo, ao contabilizar todo o recurso da política de assistência social, deve-se somar tanto os gastos diretos, ou seja, aqueles recursos usados diretamente para implementação de programas, projetos, ações e serviços da política de assistência social, quanto os gastos indiretos, ou seja, a importante parcela de recursos que o Estado deixa de receber para que outras entidades realizem, indiretamente.

Conforme a tabela 19, tem-se o gasto total com a política de assistência social. Esses valores são acrescidos com os valores indiretos, que, representam uma parcela importante em todo o orçamento da política nesses anos. Logo, há uma parcela considerável de ações e serviços sendo realizadas por instituições privadas que não sofrem o devido controle social democrático e transparência em suas ações.

Tabela 19 - Gasto Federal Total da Assistência Social*, em milhões

	Gasto Direto		Gasto Indireto		Total
2003	17.252	82%	3.734	18%	20.987
2004	24.572	93%	1.817	7%	26.390
2005	25.722	89%	3.264	11%	28.987
2006	33.182	89%	4.025	11%	37.208
2007	37.545	87%	5.753	13%	43.300
2008	41.489	87%	6.467	13%	47.957
2009	43.224	89%	5.265	11%	48.490
2010	49.836	89%	6.158	11%	55.995
2011	54.712	89%	6.837	11%	61.550
2012	60.568	89%	7.681	11%	68.250
2013	64.435	88%	8.438	12%	72.874

*Valores deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: SIAFI/SIOP/SELOR e RFB. Elaboração Própria

Já a tabela 20 mostra que, a partir de 2007, o gasto indireto com a política de assistência social foi maior do que o que o Brasil gastou com outros programas assistenciais, sem ser aqueles que se referem à transferência de renda, chamando a atenção o ano de 2013,

no qual aquele gasto foi quase o dobro quando se compara com o quanto o governo alocou nos programas da política de assistência social. Pode-se afirmar, portanto, que há um progressivo “desfinanciamento da política de assistência social” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012), no qual há a primazia pela oferta de programas de transferência de renda, concessões de isenções e imunidades para entidades sem fim lucrativos ao invés de programas e serviços socioassistenciais.

Tabela 20: Gasto com outros programas da Assistência Social e Gasto Indireto

	Outros Programas	Gasto Indireto
2003	3.579	3.734
2004	2.280	1.817
2005	3.297	3.264
2006	6.092	4.025
2007	3.493	5.753
2008	3.409	6.467
2009	3.298	5.265
2010	3.867	6.158
2011	4.024	6.837
2012	6.603	7.681
2013	4.824	8.438

*Valores deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: SIAFI/SIOP/SELOR e RFB. Elaboração Própria

O Estado ao financiar, indiretamente, a política de assistência social, por meio dessas desonerações tributárias, deixa de receber uma parcela do seu fundo público que poderia ser utilizado, diretamente, nos mais variados tipos de serviços e ações socioassistenciais, ao invés, de ampliar e reforçar o setor privado na provisão da política de assistência social. Na tabela 21, por exemplo, é possível visualizar quais foram as receitas tributárias que mais sofreram esses gastos indiretos, chamando atenção para três aspectos da tabela.

Em primeiro lugar, nota-se o crescimento do IPI, ao longo desses últimos anos. Isso ocorreu por causa das diversas desonerações concedidas para as empresas no Brasil, o que, conforme visto anteriormente, foi uma tentativa do governo brasileiro de ajudar às instituições privadas e ao mesmo tempo aquecer a economia via consumo das famílias para que dessa maneira o país não entrasse profundamente na crise econômica, como ocorreu com os EUA e outros países europeus. Esse salto das desonerações do IPI ocorreu justamente no ápice da crise, entre 2007/2008, aumentando R\$ 10 bilhões de reais.

Tabela 21 Gasto Tributário por Fonte (2003-2013)*, em R\$milhões

Tributo	2003	2.004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variação
Imposto sobre Importação	3.465	3.170	3.249	3.814	3.482	3.837	4.753	3.519	2.883	3.440	3.613	4,28%
Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer natureza	26.284	22.942	24.229	27.674	34.967	48.709	47.434	58.808	55.731	70.864	78.904	200,20%
a) - Pessoa Física	8.261	9.151	9.834	9.656	11.440	17.256	14.602	15.400	20.534	35.578	39.627	379,70%
b) - Pessoa Jurídica	17.974	13.646	14.209	17.868	23.382	30.837	32.634	42.615	34.334	34.775	38.690	115,26%
c) - Retido na Fonte	49	144	186	150	145	616	198	793	862	510	586	1101,88%
Imposto sobre Produtos Industrializados	10.989	7.534	8.945	11.040	12.805	22.566	26.007	19.908	23.920	24.354	26.523	141,36%
a) - Operações Internas	9.386	6.364	7.772	9.011	10.530	19.907	22.333	17.676	21.249	20.764	23.161	146,76%
b) - Vinculado à Importação	1.603	1.170	1.173	2.029	2.274	2.659	3.674	2.233	2.671	3.590	3.362	109,69%
Imposto sobre Operações Financeiras	463	403	403	653	893	950	1.501	1.061	1.582	1.784	2.040	340,96%
Imposto s/ Propriedade Territorial Rural	40	-	32	31	32	36	36	40	31	34	33	-16,11%
Contribuições Sociais	7.068	9.336	14.454	23.040	28.633	50.147	53.971	63.332	57.327	63.519	67.884	860,49%
a) Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.105	2.113	2.176	3.795	3.642	7.324	7.411	8.958	7.982	9.157	9.611	769,80%
b) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	1.336	1.312	3.341	3.952	4.533	6.174	7.982	10.733	7.113	7.843	9.323	598,09%
c) Contribuição p/ Financiamento da Seguridade Social	4.627	5.910	8.938	15.293	20.458	36.648	38.578	43.641	42.233	46.518	48.949	957,88%
Adicional ao Frete p/ Renovação da Marinha Mercante	238	367	373	-	-	-	-	-	-	-	1.202	404,29%
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	-	-	-	-	-	-	-	-	142	125	161	13,40%
Total	48.546	43.751	51.686	66.251	80.812	126.244	133.701	146.669	141.617	164.118	180.360	271,52%

*Valores deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: Receita Federal. Elaboração Própria

O segundo ponto concerne às desonerações tributárias nos impostos de renda, tanto de pessoa física, quanto de pessoa jurídica. Essas desonerações cresceram 200% ao longo de 2003 a 2013, atingindo o montante de quase R\$ 80 bilhões de reais, em 2013. Na maioria dos casos, essas isenções estão relacionadas àqueles que declaram no imposto de renda, isenções com saúde e educação, já que utilizaram o setor privado para ter o acesso a tais políticas públicas.

O terceiro e último ponto que chama atenção, na tabela 21, e que influencia diretamente no orçamento da seguridade social é a quantidade de desonerações tributárias ocorridas no âmbito das contribuições sociais, que são as principais fontes de financiamento, não só da política de assistência social, mas de todas políticas que integram a seguridade social. Desde 2003 até 2013, houve crescimento de 860%. Em 2013, por exemplo, o gasto tributário das contribuições sociais foram de R\$ 67 bilhões de reais, o que equivaleu a 38% de todo o gasto tributário nesse ano (R\$180,6 bilhões de reais).

Dentre as contribuições, a que menos cresceu ao longo dos anos, foi a contribuição social para o PIS-PASEP, que afeta, diretamente, a política de previdência social. Tais desonerações, segundo Salvador e Teixeira (2012), acarretam diretamente o enfraquecimento da solidariedade no custeio da previdência social. Outra contribuição importante para o financiamento da seguridade social é o CSLL, que cresceu quase 600% ao longo desses dez anos.

Por fim, chama a atenção o peso dos gastos tributários na COFINS. Ela é uma das principais fontes de financiamento do OSS, e conforme foi visto anteriormente, da política de assistência social. Ao longo de dez anos houve crescimento de 957%, uma parcela considerável dessa contribuição deixou de ser arrecada para financiar indiretamente entidades sem fins lucrativos, por exemplo.

O que é mais emblemático nesses tipos de gastos indiretos que, na maioria das vezes, tais desonerações tributárias, implicam, diretamente, no já comprometido orçamento das políticas sociais, como ocorre com a assistência social, uma vez que isentam entidade beneficente no pagamento de contribuições sociais interfere, diretamente, em todo Orçamento da Seguridade Social (OSS). Há, portanto, restrição cada vez maior de recursos utilizados, diretamente, com as políticas sociais, para favorecer e beneficiar o setor privado seja as indústrias automobilísticas e entidades sem fins lucrativos que prestam serviços socioassistenciais.

Portanto, o Estado brasileiro teve papel dual no financiamento da política de assistência social nesses últimos anos. Primeiro, porque via fundo público, ele financiou diretamente os programas, projetos, serviços e benefícios da política social. Em segundo lugar, a assistência social foi indiretamente financiada por meio das mais diversas desonerações tributárias, principalmente às imunidades e isenções que foram dadas as entidades sem fins lucrativos. É importante salientar, que parte dessas desonerações recai justamente em cima das contribuições sociais que são utilizadas para o OSS, logo há “desfinanciamento da seguridade social” (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012). Além do mais, diante desse gasto crescente das desonerações sociais, é de demasiada importância que se criem mecanismos de controle social sobre tais gastos, uma vez que eles são passíveis de tal controle.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As características que o Estado assume dentro da sociedade capitalista interferem na maneira que ocorre a implementação das políticas sociais. É imprescindível conhecer o financiamento e o gasto social com a política de assistência social para compreender se tal política está, de fato, cumprindo o seu papel de atender às mais diversas vulnerabilidades sociais da população. É importante porque no seio do capitalismo, há uma disputa pelo fundo público. De um lado, há os interesses privados, com o domínio do capital financeiro que requerem uma parte desse fundo para acumulação de riquezas e de outro lado, há os interesses da população, que são atendidos por meio das políticas sociais.

Percebe-se que a relação Estado e sociedade é contraditória e a política de assistência social é resultado dessa contradição, uma vez que ela visa atender os mais distintos interesses. E a maneira que ocorre essa relação, influenciará nas características das políticas sociais. Com o fortalecimento dos Estados Sociais europeus, por exemplo, houve um ápice na provisão de bens e serviços públicos para toda a população e, a recíproca se torna verdadeira, portanto, quando em tempos de crise do capital, há uma retração dessas provisões sociais, em prol do mercado. Logo, a crise capitalista impacta negativamente nas políticas sociais.

Com a construção e consolidação dos Estados Sociais, uma parcela desse fundo público foi utilizada para o financiamento das políticas sociais. Logo, tal fundo exerce importante papel nesse financiamento, uma vez que, é formado por tributos extraídos da população. Portanto, o caráter progressivo ou não da política de assistência social depende da maneira que é feita essa tributação.

Consideram-se uma política financiada por tributos progressivos, aquelas que possuem características Beverigianas, ou seja, são destinadas a todos que dela necessitam, e não precisam de uma contribuição prévia. Além do mais, são extraídos por meio de impostos sobre a renda e a riqueza da população. Um exemplo visto é o peso dos impostos de renda em alguns países, como Suécia.

De outro lado, há as políticas bismarckianas, regidas pela lógica dos seguros sociais, nos quais, só terão acesso a tais políticas aqueles que contribuíram previamente. Tais seguros sociais são destinados àqueles que estão inseridos no mercado de trabalho formal, já os que estão fora, raramente, conseguem ter acesso a algum tipo de política social. Tais políticas são financiadas por contribuições sociais, pelo próprio trabalhador.

A política de assistência social pode ser considerada um produto histórico das lutas dos trabalhadores, na medida em que respondem às necessidades objetivas socializadas pelo

campo do trabalho e reconhecidas pelo Estado. Sendo, portanto, campo de intervenção política das classes dominantes, ocorrendo, entretanto, disputa entre os interesses da classe trabalhadora e capitalista.

Mesmo que hoje a assistência social brasileira seja vista como um direito necessário para reduzir a pobreza, que no início do século XX era visto como uma questão de polícia, o Brasil, ao adotar medidas sustentadas pelo neoliberalismo, acaba limitando os programas dessa política à transferência de renda mediante condicionalidades, que não reduzem ou acabam com a pobreza efetivamente. Esses programas são extremamente focalizados nos mais pobres, com testes de meios para comprovar a pobreza e condicionando os beneficiados à realização de outras ações ou contrapartidas dos beneficiários, tais como, vacinação e frequência escolar das crianças. O que leva diversos autores, entre eles, Silva, Yazbek e Giovanni (2008) a afirmarem que há uma prevalência dos programas de transferência de renda no cenário da política de assistência social brasileira no século XXI.

A política de assistência social é reconhecida como direito social a partir da Constituição Federal de 1988, sendo grande avanço em reconhecê-la no âmbito da seguridade social. Suas ações, em tese, passaram a serem vistas como direito de todos os que dela necessitam, tentando, portanto em retirar o viés de filantropia e clientelismo político. Entretanto, já em 1990, conforme pode ser visto, ela já teve uma dificuldade em fortalecer dentro do cenário das políticas públicas brasileiras.

Outro grande avanço foi a consolidação da política nacional de assistência social e a criação do SUAS. Isso trouxe uma série de inovações, principalmente no que se trata sobre o financiamento. O SUAS inova ao trazer a idéia de cofinanciamento entre os três entes federativos, que ocorre por meio de repasses automáticos e fundo a fundo. Dessa forma, todos os entes são co-responsáveis para a execução da política de assistência social, trazendo, portanto, a importância do ente público para implementá-la. Porém, ele está aquém de ser um sistema bem consolidado, visto que, a descentralização política-administrativa e o cofinanciamento ainda são óbices a serem superados, conforme foi demonstrado na pesquisa. Além do mais, os pisos básicos de repasse de recurso só foram implementados na União.

Por mais que o SUAS reafirme a primazia do Estado como o responsável pela política de assistência social, prevê a participação do setor privado, por meio das entidades beneficentes, desde que sejam regularizadas pelo CNAS. Isso faz com que haja, no Brasil, a presença de dois modelos distintos de financiamento da assistência social. Ambos exigem a forte presença do Estado. De um lado, há o financiamento direto, no qual se utiliza de uma parcela do fundo público para financiar os programas e ações da política e esses recursos são

repassados fundo a fundo entre os entes federativos. De outro lado, há o financiamento indireto, no qual, por meio das desonerações fiscais, são dadas as entidades beneficentes. O Estado abre mão de uma parcela do seu fundo público que poderia ser utilizado, diretamente, nos mais variados tipos de serviços e ações socioassistenciais.

Conforme pode ser visto, tais desonerações para as entidades sem fins lucrativos vêm aumentando ao longo desses últimos anos. Entre 2003 a 2013, houve um aumento de 364% do gasto indireto da assistência social, valor superior ao crescimento direto dessa política, (273%) logo, o país financia duplamente a política de assistência social, direta e indiretamente, o que confirma outra hipótese desta pesquisa. Portanto, ao contabilizar todo o recurso da política de assistência social, devem ser contabilizados tanto os gastos diretos, ou seja, aqueles recursos usados diretamente para implementação de programas, projetos, ações e serviços da política de assistência social, quanto os gastos indiretos. Tem-se, portanto, que o orçamento da assistência social aumentou, entre 2003 a 2013, 247%, o que equivale a um valor de R\$ 72 bilhões de reais. Desde 2007, o gasto indireto do país foi maior do que o quanto foi gasto com os mais diversos programas da política de assistência social, excluindo os de transferência de renda. Há, portanto, um desfinanciamento da política de assistência social, uma vez que esses incentivos dados a essas entidades beneficentes vão na contramão da construção de uma política social pública de dever do Estado e direito dos cidadãos.

Para Mota (2009), a assistência social passa a ocupar a centralidade no conjunto das políticas da seguridade social em detrimento da universalização da saúde, da expansão da previdência social e do direito ao trabalho. Para autora o que está no horizonte é o “apagamento da referência do trabalho em prol da renda como meio de acesso ao consumo” (MOTA, 2009, p. 145).

Tal afirmação se mostra verdadeira, quando se analisar o crescimento da política de assistência social, entre 2003-2013, no qual houve um crescimento de 273% do seu orçamento. Por mais que a política de saúde e a previdência social tenham aumentado o seu orçamento nesse período, o crescimento de ambas não se compara com a da assistência social.

Quanto ao financiamento direto da política de assistência social, pode-se concluir que por mais que nos últimos anos ela aumentou seus gastos em 273%, quase R\$ 65 bilhões de reais, é possível perceber que há, ainda, uma série de desafios a serem enfrentados, principalmente, no que concerne ao seu financiamento, já que desse valor, R\$ 36 bilhões de reais, ou seja, 89,27% provêm de uma tributação regressiva que onera a classe trabalhadora, sendo a maior financiadora a COFINS. Esses dados confirmam a primeira hipótese levantada neste trabalho, de que, as fontes de financiamento são, majoritariamente, providas de

tributações indiretas, ou seja, são financiadas pelos próprios usuários dessa política via carga tributária regressiva.

Pode perceber que dentro da assistência social, há grande prevalência de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o BPC. A maior parte do orçamento da assistência é destinada a esses dois programas (uma média de 90%) e quando se mostra que há uma tributação regressiva no financiamento da assistência social, acaba implicando que, os beneficiários da assistência social, indiretamente, pagam pelo seu benefício via uma tributação regressiva.

É necessário que o país passe por uma reforma tributária justa centrada em tributos sobre propriedades e grandes fortunas e menos em bens e serviços, já que dessa forma, a população pobre se onera menos. Para tal, é necessário que o país mude a sua forma de tributação, principalmente, no que se concerne ao financiamento das políticas sociais e mais especificadamente da política de assistência social, porque o que ocorre atualmente é que o ônus do seu financiamento recai justamente naqueles beneficiados por suas ações, programas, serviços e projetos, por causa, da alta regressividade dos tributos.

Além de ter uma CTB desigual, há inúmeras desonerações sobre os tributos brasileiros. Desde 2003 aumenta o gasto tributário, sob o argumento de que tais desonerações promoverão o desenvolvimento econômico de uma região, ou tirará o peso do Estado na oferta de alguns serviços sociais, como ocorre com a política de assistência social. Para compensar as ações realizadas pelas entidades beneficentes sem fins lucrativos, o Brasil abre mão de alguns gastos para desonerar tais entidades.

Essas desonerações tributárias atuam negativamente no orçamento da seguridade social, já que elas aumentaram consideravelmente, principalmente ao que concerne àquelas dadas sobre as contribuições sociais, especialmente à COFINS, principal fonte de financiamento da assistência social. Desde 2003 até 2013, houve um crescimento de 957% e uma parcela dessa contribuição deixou de ser arrecada para financiar indiretamente entidades sem fins lucrativos, por exemplo, prejudicando, ainda mais, o tão fragilizado orçamento da seguridade social.

Não somente é desigual, a estrutura tributária no país, quanto a forma que ocorre as transferências de recursos entre os entes federativos. Conforme foi analisado, o cofinanciamento não vem ocorrendo da maneira que o SUAS preconiza. A maior parte dos gastos com a assistência social, durante esse período, foi com pagamento de benefícios, que é de competência da União.

Os municípios obtiveram um aumento de despesa ao longo desse período (44,59%), também, mas, nada que se compare ao papel que a União teve (241%). No pacto federativo, compete ao município a estruturação dos serviços socioassistenciais e implantação de equipamentos públicos como o CRAS e CREAS, sendo, portanto, os mais “encarregados” de custear a política de assistência social. Logo, a descentralização dessa política está aquém de ser conforme o preconizado nas diretrizes da LOAS e do SUAS.

Chama a atenção de que apesar dos valores das transferências a estados e municípios aumentassem 66,5%, ao longo de 2003 a 2013, a sua participação no total da função 8, decaiu de 11% para 4,9%, o que confirma a hipótese de que há a prevalência de programas de transferência de renda na pobreza extrema em prol de serviços socioassistenciais.

Essa pesquisa teve como objetivo demonstrar a maneira que ocorreu o financiamento da política de assistência social no período de 2003 a 2013 e encontrou alguns desafios, como, dificuldade de ter acesso às informações sobre a magnitude dos gastos com a política social, principalmente, naquilo que se concerne aos repasses de recursos da União para estados e municípios e a inexistência de dados sobre o gasto indireto realizado pelos estados e municípios. Apesar disso, buscou-se apresentar, criticamente, estudos e dados que demonstram que apesar dos diversos avanços que a política de assistência social obteve desde 1988, há diversos óbices, principalmente, naquilo que se concerne ao financiamento. É uma política social, majoritariamente, financiada por tributos regressivos, centralizada em programas de transferência de renda focalizados na pobreza extrema e, que, por mais que afirme a prioridade do Estado na sua execução há, ainda, certa herança das práticas filantrópicas que marcou todo o processo de constituição dessa política.

O Brasil deve avançar, portanto, na construção de uma rede pública de atuação socioassistenciais, no sentido de ampliar o seu leque de ações, não somente se limitando a programas monetaristas e de incentivo ao consumo. É necessária a construção de projeto de desenvolvimento social com o intuito de superar as inequidades sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFP. **Conselho Constitucional francês anula imposto de 75% para os mais ricos.** Disponível em: <http://economia.ig.com.br/2012-12-29/conselho-constitucional-frances-anula-imposto-de-75-para-os-mais-ricos.html>. Acesso em: 25 abr. 2013

AGÊNCIA BRASIL. Empresa Brasileira de Comunicação. Ministra pede que beneficiários do Bolsa Família atualizem cadastro. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-09-12/ministra-pede-que-beneficiarios-do-bolsa-familia-atualizem-cadastro>>. Acesso em: 17 out. 2013.

Adema, W., P. Fron and M. Ladaique (2011), "**Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)**", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 124, OECD Publishing.

ANTUNES, Ricardo L. C. Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

ALEGRETTI, Laís; VERÍSSIMO, Renata. **Dívida pública bate recorde em outubro.** Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia-geral,divida-publica-bate-recorde-em-outubro,170833,0.htm>. Acesso em 25 de novembro de 2013.

ALVARENGA, Lívia. **Gastos Tributários Sociais – Como estamos?** Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdades e Desenvolvimento, 2012.

ALVES, Giovanni. **O novo e precário mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo.** São Paulo: FAPESP, 2010.

ANDERON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? vol. 53, no.3 Rio de Janeiro 2010

ÁVILA, Rodrigo Vieira de PAC: **Programa de Atendimento aos Credores.** 2007. Disponível em: http://www.pstu.org.br/nacional_materia.asp?id=6088&ida=0>. Acesso em: 20 nov. 2012.

AURELIANO, L. e DRAIBE, S. (1989) **A especificidade do welfare state brasileiro.** Economia e Desenvolvimento, n. 3, Brasília, MPAS e CEPAL, 1989.

BARROCAL, André. Políticas Sociais – um plano para acabar com a miséria. Desafios do Desenvolvimento. IPEA, Edição 67, ano 08, 20 de setembro de 2011.

BBC BRASIL. Entenda o plano de austeridade aprovado na Grécia. IG Economia, 30 de junho de 2011. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/entenda-o-plano-de-austeridade-aprovado-na-grecia/n1597055561524.html>>. Acesso em: 22 set 2012.

BEGHIN, N, Chaves, JV e Ribeiro, JAC. Gastos Tributários Sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento In Castro, JA, Santos, CH e Ribeiro, JAC (Orgs). Tributação e Equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Ipea, Brasília, 2010.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo, SP: Cortez, 2006.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Trabalho e seguridade social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine. ALMEIDA, Maria (Orgs). **Trabalho e seguridade social**. São Paulo: Cortez, p 152-175.

BEVERIDGE, William. **Social Insurance and Allied Services**. London: His Majesty's Stationery Office, 1942.

BMF&BOVESPA. **O que são derivativos**. BMF&BOVESPA. Disponível em: <<http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/educacional/iniciantes/mercados-de-derivativos/o-que-sao-derivativos/o-que-sao-derivativos.aspx?idioma=pt-br>>. Acesso em: 22 out. 2012.

BONOLI, Giuliano. **Classifying Welfare States: a two-dimension approach**. Journal of Social Policy, Cambridge (UK), volume 26, issue 03, p. 351-372, jul.1997

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília, 2003.

_____. Seguridade social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdências e assistência social no Brasil. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2008.

_____. A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus - Qualis A1. Serviço Social & Sociedade, v. 1, p. 754-803, 2012.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilasio. **Orçamento da seguridade social e política: perversa alquimia**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo: Cortez, setembro de 2006. p. 25-57.

BOSCHETTI, Ivanete; Oliveira; Silva. A Assistência Social após 20 Anos de LOAS: Fim da Travessia do Deserto? In: Marluce Souza e Silva. (Org.). Gerontologia: Saúde, Assistência e Previdência. 1ª ed. Cuiabá: EDUFMT, 2013, v. 1, p. 17-36.

BRASIL. Balanço do Setor Público Nacional in Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (2003-2012). Contabilidade Pública. Principais Demonstrativos. Relatórios. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contabilidade-publica/principais-publicacoes/relatorios>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2014

BRASIL. **Crêa, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados**. Decreto nº 4.682 - de 24 de janeiro de 1923 - dou de 28/01/1923 - lei Eloy Chaves.

_____. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. LEI No 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964.

_____. **Cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS - e dá outras providências**. LEI No 6.168, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1974.

_____. **Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências**. LEI No 6.439, DE 1º DE SETEMBRO DE 1977.

_____. **Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e dá outras providências**. DECRETO-LEI Nº 1.940, DE 25 DE MAIO DE 1982.

_____. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências**. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 813, DE 1DE JANEIRO DE 1995.

_____. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

_____. Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos artigos 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. LEI COMPLEMENTAR Nº 111, DE 6 DE JULHO DE 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, setembro de 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS, Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, julho de 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2012**. Brasília, 2011.

_____. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 2012.

_____. **DECRETO Nº 7.788, DE 15 DE AGOSTO DE 2012: Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.**

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento (MTO). Edição 2014. Brasília, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado e Subdesenvolvimento Industrializado**. Editora Brasiliense, 1977. São Paulo.

_____. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1997.

_____. **O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional**. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006

BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilasio *et al* (orgs). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4ª ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar**. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012, p.46-77.

CHESNAIS, Francois. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COGGIOLA, O; **A crise do capitalismo mundial**; Porto Alegre: Ed Pradense 2011.

COLIN, Denise. SISTEMA DE GESTÃO E FINANCIAMENTO DA ASSISTENCIA SOCIAL: transitando entre a filantropia e a política pública. TESE DOUTORADO. CURITIBA 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. O leitor de Gramsci – escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

DAIN, Sulamis. **O financiamento público na perspectiva da política social**. Economia e Sociedade, Campinas, vol.17, dez.,2001, p. 113-140.

DIECKHOENER, Caroline; Peichl, Andreas. **Financing Social Security: Simulating Different Welfare State Systems for Germany**. Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper No. 4135, Bonn (Germany), Abril, 2012.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. **As três economias políticas do Welfare State**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991.

_____. **Fundamentos sociales de las economias postindustriales**. Barcelona: Ariel, 2000.

FAGNANI, Eduardo. **A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.

_____. **As lições do desenvolvimento social recente no Brasil**. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1060>>. Acesso em: 15 out. 2013.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FERGUSON, Charles. **INSIDE JOB**. Produção de Charles Ferguson et al., direção de Charles Ferguson. Estados Unidos, 2010.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. A economia política do governo Lula. Rio de Janeiro, Contraponto: 2007.

FIORI, Jorge Luís. **O Consenso de Washington**. Palestra auferida no dia 04 de setembro de 1996, no Centro Cultural Banco do Brasil.

FREITAS, Nathália. **A materialização do SUAS no DF: o Estado garantindo a primazia do setor privado**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília, 2011.

FONTES, Virginia. Imperialismo e Crise. In: Arruda Sampaio Jr, Plínio de. (Org.). **Capitalismo em crise: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial**. São Paulo: Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2009, v. p. 57-75.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Nacional, 1977.

GIRALDI, Renata. Desemprego na zona do euro chega a 11,3% em julho. **OPERA MUNDI**, 31 de agosto de 2012. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/24047/desemprego+na+zona+do+euro+chega+a+113%25+em+julho.shtml>. Acesso em: 22 set. 2012.

GONÇALVES, Reinaldo. **Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado**. Serviço. Social e Sociedade, Dez 2012, n.112, p. 637-671.

_____. **Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Rio de Janeiro, n. 31, p. 5-30, fev. 2012.

GOUGH, Ian. **Economia política del Estado del bienestar**. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.

_____. **Capital Global necesidades básicas y política social**. Argentina: MIÑO Y D'AVILA, 2003.

GOUGH, Ian. **Economia política del Estado del bienestar**. Madrid: H. Blume Ediciones, 1982.

GUARDIA, E.R. **O processo Orçamentário do Governo Federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente**. In MEYER, A. Finanças públicas: ensaios selecionados. FUNDAP e IPEA, 1997.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural(a)**. 10. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

_____. **O neoliberalismo. História e implicações**. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

_____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2011.

IANNI, Octávio. **Estado e capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense 2004.

INESC. **Orçamento público ao seu alcance**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2006.

_____. **Reforma tributária desmonta o financiamento das políticas sociais**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. Nota Técnica nº140, abril de 2008

_____. **Orçamento e Direitos na Execução da LOA 2009**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos. Nota Técnica nº 164, abril de 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO. **Carga Tributária Brasileira de 2009 e Revisão dos Períodos Anteriores**. Curitiba 2010.

IPEA. **Equidade fiscal no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social**. Comunicado do IPEA 92, maio, 2011.

_____. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**. Comunicados do IPEA, 25 de setembro de 2012.

ITAIM, Jaciara. **Dívida pública e juros: coquetel explosivo**. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Divida-publica-e-juros-coquetel-explosivo/29667>>. Acesso em: 29 nov. 2013.

KINZO, Maria D'alva G. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição**. São Paulo Perspec. São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001 .

KOSÍK, Karol. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2ed, 1976.

MARX, Karl. **O CAPITAL – Crítica da Economia Política**. Livro I Volume 1 – O Processo de Produção do Capital. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2008.

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (Texto para discussão, 1724).

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado**. Brasília: Brasília: Presidência da República. Imprensa Oficial, Setembro 1995.

MARTELLO, Alexandro. **Mercado financeiro prevê mais inflação para 2013**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2013/11/mercado-financeiro-preve-mais-inflacao-para-2013.html>>. Acessado em: 07 nov. 2013.

MAURO, Fillipe. Grécia desiste de elevar jornada de trabalho, mas concorda com mais cortes. **OPERA MUNDI** 24 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/25056/grecia+desiste+de+elevar+jornada+de+trabalho+mas+concorda+com+mais+cortes.shtml>>. Acesso em: 24 out. 2012.

MERCADANTE, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo: análise do governo Lula**. Campinas/SP, 2010. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciências Econômicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia, 2010.

MESQUITA, Ana; MARTINS, Raquel; CRUZ, Tânia. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Brasília: IPEA, março de 2012. Texto para discussão nº 1.724.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Ed Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília; SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? In: **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, volume 9, nº3: 239-262, jul/set, 1993.

MORAIS, Ana. NEVES, Isabel. **Fazer investigação usando uma abordagem metodológica mista**. Revista Portuguesa de Educação, 2007, 20 (2), p. 75-104.

MORENO, Luis. Reformas y reestructuración del Estado de Bienestar en la Unión Europea. In: BOSCHETTI et al (Orgs). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2004, pp. 39-60.

MOORE JR., Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MOTA, Ana. **A centralidade da Assistência Social na seguridade social brasileira**. In: MOTA, Ana (Org.). O mito da assistência social. São Paulo: Cortez, 2009, p. 133-146.

_____. **Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro**. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012, p. 29-45.

_____. **Neoliberalismo y Estado del bienestar**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998. (cap. 2).

O'CONNOR, James. **USA: a crise do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OECD. **Revenue Statistics 1965-2011**. OECD Publishing. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1787/10.1787/rev_stats-2012-en-fr. Acesso em 20 de novembro de 2012

OLIVEIRA de Fabrício Augusto. **Economia e Finanças Públicas no Brasil**: um guia de leitura. Editora HUCITEC. São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista, o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

PEREIRA, Potyara A. P. **Assistência social na perspectiva dos direitos**: Critica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no brasil(a). Brasília: Thesaurus, 1996.

_____. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara (orgs). In: **Política Social e Democracia**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2004, p. 25-42.

_____. **Política social**: temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo**. In: BOSCHETTI et al (Orgs). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2004, pp. 135-159.

PEREIRA, Potyara. A. e STEIN, Rosa H. **Assistência social no contexto das políticas públicas**: focalização vs universalidade na integração de programas e projetos sociais. NEPOS/ CEAM/UNB. Ano XVII, v.9, jul.- dez/2004 (Série Política Social em Debate).

PELIANO, Ana Maria; RESENDE, Luis; BEGHIN, Nathalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. Planejamento e Políticas Públicas Nº 12 - JAN/JUN DE 1995.

PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** Second ed. Cambridge: Polity Press, 1998.

PINASSI, Maria Orlanda. A ideologia da crise e o surto incontrolável da irrazão. In: Neto, Eduardo de Almeida et al (Orgs). **Capitalismo em crise: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial**. São Paulo: Sundermann, 2009, pp. 75-96.

PISON, Jose Martinez; **Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales**. Madrid: Ed Tecnos, 1998.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, June, 2004.

POULANTZAS, Nicos. **O estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

PRESSE, France. **Desemprego da Eurozona bate recorde de 12% em fevereiro de 2013**. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2013/04/02/internas_economia,357929/desemprego-da-eurozona-bate-recorde-de-12-em-fevereiro-de-2013.shtml>. Acesso em: 25 abr. 2013.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 4.ed. São Paulo, Editora Cortez, 2007.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – 2004 (Gastos Tributários). 2003.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2005** (Gastos Tributários). 2004.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2006** (Gastos Tributários). 2005.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2007** (Gastos Tributários). 2006.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2008** (Gastos Tributários). 2007.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2009** (Gastos Tributários). 2008.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2010** (Gastos Tributários). 2009.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2011** (Gastos Tributários). 2010.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2012** (Gastos Tributários). 2011.

RFB. **Carga Tributária no Brasil – 2012: análises por tributos e bases de incidência**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

REISMAN, David. **Richard titmuss: Welfare and society**. London: Heinemann, 1977.

RIZZO, Alana. **Dívida sufoca famílias do Minha Casa, Minha Vida**. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/divida-sufoca-familias-do-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

RODRIGUES, Taíla; SALVADOR, Evilasio. **As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais**. SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.

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

_____. **Crise do capital e socorro ao fundo público**. In BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs). **Capitalismo em crise, políticas sociais e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010b, pp. 35-63.

_____. Evilasio. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: Flávio Tonelli Vaz; Floriano José Martins. (Org.). Orçamento e Políticas Públicas: condicionantes e externalidades. Orçamento e Políticas Públicas: condicionantes e externalidades. Brasília: ANFIP, 2011, p. 199-222.

_____. Evilasio. Fundo Público e Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. In Revista Serviço Social, v. 14, n. 2, p- 04- 22. Jan/ Jun, Londrina, 2012a.

_____. A proteção social na crise do capital: a situação da Escandinávia. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 43-51, jan./jun. 2012b.

SALVADOR. Evilasio; TEIXEIRA, Sandra. Implicações da Crise no Financiamento e no Controle Democrático das Políticas Sociais. In: XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social

(ENPESS), 2012, Juiz de Fora. Serviço Social, acumulação capitalista e Lutas Sociais: o desenvolvimento em Questão. Brasília: ABEPSS, 2012. v. 1. p. 25-35.

SANTOS, Wanderley. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987. Cap. 4 —Do Laissez-faire repressivo a cidadania em recesso, p. 64-75.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2008. 225p.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: revisão teórica e conceitual.** Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 54, jul, 1997.

STN. **Secretaria do Tesouro Nacional. Dívida Pública Brasileira.** Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/kit_divida.pdf>. Acesso em: 01 set. 2013.

SINGER, André. **O lulismo e seu futuro.** Revista Piauí, São Paulo, n° 49, outubro de 2010.

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

SWEEZY, Paul Marlor. **Teoria do desenvolvimento capitalista: Princípios de economia política marxista.** 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

TAVARES, Gisele de Cássia. **O financiamento da política de assistência social na era SUAS.** In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, UNESCO, 2009.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VEJA. O que já foi feito contra a crise financeira. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/crise-financeira/guia1.html#1eua>>. Acesso em: 24 out. 2012.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas.** Rio de Janeiro: Revan, 1998.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS.** In: Brasil. CapacitaSuas Volume 1 (2008). SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. MDS, Instituto de Estudos Especiais da PUC/SP, 1 ed. Brasília: MDS, 2008, pp. 79-131.