



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciências Humanas**  
**Departamento de Serviço Social**

**Joseane Rotatori Couri**

**Análise do Orçamento do Programa Bolsa Família**  
**(2004 a 2009)**

**Brasília (DF), setembro de 2010**

**Joseane Rotatori Couri**

**Análise do Orçamento do Programa Bolsa Família  
(2004 a 2009)**

**Monografia apresentada ao  
Departamento de Serviço Social na  
Universidade de Brasília para obtenção  
do diploma de graduação em Serviço  
Social, sob orientação do Prof. Dr.  
Evilasio da Silva Salvador**

**Brasília (DF), setembro de 2010**

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**Joseane Rotatori Couri**

**Análise do Orçamento do Programa Bolsa Família  
(2004 a 2009)**

**Aprovado em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_**

### **BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador (orientador) – UnB**

---

**Profa. Dra. Rosa Helena Stein – UnB**

---

**Assistente Social Msc. Sandra Oliveira Texeira (Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UERJ)**

*Dedico esta monografia à minha mãe, pois sempre esteve ao meu lado, tanto nos momentos alegres como nos difíceis.*

## **Agradecimentos**

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador Evilasio Salvador pela confiança, as orientações e incrível ajuda que me deu para a elaboração desse trabalho.

À minha mãe, Flávia, ao meu pai, Marco Aurélio, à minha vó, Deinha, aos meus irmãos, à minha tia Teresa, ao meu primo, Vini e ao Tibiriçá que sempre me apoiaram e acreditaram em meu potencial;

À Rosa Stein e Sandra Teixeira pela disponibilidade de participar da banca examinadora dessa monografia;

À Cristina Viana e Mônica Sbabo por terem me ensinado sobre a prática de trabalho dos assistentes sociais.

Às minhas queridas amigas, que sempre estiveram comigo nos bons e maus momentos vividos nesses últimos anos;

## **Resumo**

Esta monografia analisa o orçamento e financiamento do Programa Bolsa Família no contexto da expansão dos programas de transferência de renda nas políticas sociais no Brasil. O estudo teve como ponto de partida o levantamento sobre a origem dos programas de transferências de renda no Brasil. A política de assistência social no Brasil só foi reconhecida como um direito social na Constituição Federal de 1988. Apesar de ter sido reconhecida como um direito de todos aqueles que necessitam e um dever do Estado, ela tem demonstrado algumas dificuldades de se firmar dentro do cenário brasileiro. A política de assistência social demonstra ser uma política de caráter paliativo, com rígidos critérios de acesso, já que ela focaliza suas ações para aqueles mais pobres e suas ações são basicamente a transferência de renda para o idoso, a pessoa com deficiência ou a família que se encontram na pobreza ou na pobreza extrema. O benefício chega ao máximo a um salário mínimo por mês, como ocorre no Benefício de Prestação Continuada ou varia conforme o número de filhos, como pode ser visto no Programa Bolsa Família. Nesse programa, a família só recebe o benefício se em contrapartida seus filhos forem à escola ou estiverem vacinados. Este trabalho analisa, também, o ciclo orçamentário brasileiro e a carga tributária bruta brasileira revelando a regressividade no financiamento das políticas públicas no Brasil, que acaba refletindo no orçamento da seguridade social. A análise orçamentária do PBF mostra um aumento expressivo dos recursos do programa, no período de 2004 a 2009, representando mais de 30% do orçamento da assistência social e um aumento de participação no Orçamento da Seguridade Social, em detrimento de políticas universais com a da saúde. A pesquisa comprovou a principal hipótese deste trabalho que o financiamento do programa é regressivo, indicando que os próprios beneficiários que suportam uma carga tributária de 50%, acabam financiando indiretamente os benefícios recebidos.

**Palavras-chave: Política de Assistência Social; Programa Bolsa Família; Orçamento e Financiamento.**

## Lista de Tabela

Tabela 1 - CTB em 2004 e 2008.....	45
Tabela 2 - Resultado do Orçamento da Seguridade Social: receitas 2004 a 2009.....	50
Tabela 3 - Resultado da Participação dos Tributos no Orçamento da Seguridade Social: receitas 2004 a 2009.....	51
Tabela 4 - Resultado do Orçamento da Seguridade Social, em R\$ milhões: despesas 2004 a 2009.....	52
Tabela 5 – Resultado da Seguridade Social após a perda de receitas provocadas pela DRU (R\$ milhões correntes).....	53
Tabela 6 – Evolução do PBF, em R\$ milhões liquidados, em valores deflacionados pelo IGP-DI.....	55
Tabela 7- Execução orçamentária do Programa Bolsa Família (2004 a 2009), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI.....	58
Tabela 8 – Participação do PBF no OSS, valores liquidados em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI.....	59
Tabela 9 – Participação do PBF no Orçamento da Assistência Social, valores liquidados em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI.....	60
Tabela 10 – Fontes do PBF (2004 a 2009), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI.....	61
Tabela 11 – Fontes do PBF (2004 a 2009), participação %.....	61

## Lista de Gráfico

Gráfico 1 - Orçamento Geral da União – Executado – 2009 Exclui Refinanciamento da Dívida (Total = R\$ 1,068 trilhão).....	41
Gráfico 2 – Evolução do Superávit da Seguridade Social – sem e com os efeitos da DRU – 2000 a 2008.....	54
Gráfico 3 - Evolução dos gastos do PBF (2004 -2009) em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI.....	56

## **Lista de abreviaturas**

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CAGEG - Cadastro Geral de Emprego e Desemprego

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais

CTB - Carga Tributária Bruta

CF- Constituição Federal

COFINS - Contribuição para o 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 sobre o Lucro Líquido

Dataprev - Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social

DRU- Desvinculação de Receitas da União

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FNS - Fundo Nacional de Saúde

FRGPS - Fundo do Regime Geral da Previdência Social

FCEP - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza

IGD - Índice de Gestão Descentralizada

IGP-DI - Índice Geral dos Preços

IR - Imposto de Renda

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IPTU - Imposto sobre Propriedade Imobiliária Urbana

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social

LOA - Lei Orçamentária Anual

OF - Orçamento Fiscal

OGU – Orçamento Geral da União



OIEE - Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE)

ONG - Organização não governamentais

ONU - Organizações das Nações Unidas

OSS - Orçamento da Seguridade Social

SINPAS - Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social

SM - Salário Mínimo

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

PPA - Plano Plurianual de Aplicações

PBF - Programa Bolsa Família

PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM - Programa de Garantia de Renda Mínima

PGRFM - Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima

PTRs - Programas de Transferência de Renda

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>Procedimentos metodológicos.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo 1 – A prevalência dos programas de transferência de renda na política de assistência social do Brasil.....</b>	<b>16</b>
<b>1.1 A trajetória da política de assistência social na Europa – da ajuda ao direito.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2 Os programas de transferências de renda no Brasil.....</b>	<b>20</b>
<b>1.3 O Programa Bolsa Família (PBF) no contexto da política de assistência social.....</b>	<b>26</b>
<b>Capítulo 2 -- O orçamento público e a seguridade social.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1 A importância política do ciclo orçamentário.....</b>	<b>35</b>
<b>2.2 A regressiva carga tributária brasileira.....</b>	<b>41</b>
<b>2.3 O financiamento e orçamento da seguridade social.....</b>	<b>46</b>
<b>Capítulo 3 – Orçamento e financiamento do Programa Bolsa Família.....</b>	<b>55</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>66</b>

## INTRODUÇÃO

Atualmente, os Programas de Transferências de Renda (PTRs) vem tendo destaque dentro da política social brasileira, mais especificadamente, na política de assistência social. Esses programas assumem um papel de enfrentamento à fome e à pobreza no país.

A implementação dos PTR data de 1933, no qual a Dinamarca foi a pioneira dessa experiência, seguido pela Inglaterra (1948), Alemanha (1961) entre outros, embora cada país tenha a sua particularidade, eles se mostram parecidos no que se confere há: destinação em função da insuficiência de renda; a exigência, em alguns casos, de contrapartidas e, a modulação do benefício, conforme as demais prestações sociais e a renda familiar do beneficiário (DINIZ, 2007).

Porém, o debate sobre os PTRs ganhou maior abrangência a partir da década de 1980, por meio de grandes mudanças no mundo do trabalho, que acarretaram o aumento das taxas de desempregos e flexibilização do trabalho (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008). Além disso, houve, também, o advento do neoliberalismo que enfraqueceu todos os direitos sociais adquiridos no período pós 2º Guerra Mundial. Pode-se afirmar, então, que é nesse contexto que os PTRs ganham força.

Os PTRs entram na agenda brasileira a partir de 1991, com a aprovação do Projeto de Lei do senador Eduardo Suplicy para a implementação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), no qual todos os brasileiros maiores de 25 anos receberiam uma renda por mês. Porém, esse programa nunca chegou a ser implantado de fato. Foi somente em 1995, que surgem os primeiros programas nos municípios, por meio das experiências pioneiras como a Ribeirão Preto (SP) e Santos (SP), além do Distrito Federal.

Na esfera federal os dois principais PTRs são: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF); que apesar de serem programas com caráter de transferência de renda, possuem diversas diferenças, como por exemplo, o público-alvo, critérios de elegibilidade e valor do benefício. Vale ressaltar que esses dois programas são os que recebem o maior volume de recursos orçamentários na política de assistência social. Em janeiro de 2004, foi sancionado pelo presidente Lula o Programa Renda de Cidadania (lei nº 10.835 de 2004), também de autoria do Senador

Eduardo Suplicy. Esse programa tem características bastante similares ao PGRM. Ele é visto como um benefício incondicional, ou seja, não depende de renda ou trabalho, destinado para todos os brasileiros ou estrangeiros legais residentes no país a mais de cinco anos. Porém, a própria legislação restringiu o pagamento do benefício inicialmente aos mais pobres, criando um paradoxo, pois fere a principal característica do programa que seria a sua incondicionalidade (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Pereira (1996) demonstra dois modelos de política de assistência social no capitalismo. A política de assistência social *stricto sensu* focalizada na pobreza absoluta, predominando programas emergenciais, eventuais, que têm entre seus objetivos o de remediar a pobreza. Já a política de assistência social *lato sensu* é aquela de caráter universal, com programas e ações permanentes, garantidoras de direitos sociais, objetivando prevenir a pobreza. No Brasil, a política de assistência social assumiu as características de uma política focalizada que é punitiva, não emancipatória e não concretizadora das necessidades humanas básicas (educação, saúde, autonomia, lazer e etc.).

Na expansão dos PTRs destaca a centralidade que adquiriu o Programa Bolsa Família (PBF), criado no governo 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 transfere uma renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza. 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 Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Historicamente no Brasil, as políticas sociais tiveram dificuldades na universalização dos direitos. Um dos motivos diz respeito à falta de financiamento e a disputa nos recursos orçamentários. A partir da Constituição Federal de 1988, foi instituído o orçamento da seguridade social. Contudo, esse orçamento passou por enormes dificuldades de consolidação. Somente em 2004, foi encaminhado ao Congresso Nacional a Lei Orçamentária Anual (LOA) com a separação dos recursos dos orçamentos fiscais e da seguridade social. Por outro lado, no período após plano Real vem aumentando a Carga Tributária no Brasil, conforme demonstram diversos estudos.

Mas a questão ausente nesse debate tem sido sobre quem recai o ônus do financiamento tributário do Estado. Algumas análises apontam para a enorme regressividade da carga tributária no Brasil, centrada em tributos indiretos, que incide sobre o consumo de bens e serviços (IPEA, 2009; SALVADOR, 2010).

Os estudos sobre o Programa Bolsa Família (PBF) não discutem a forma de financiamento do programa, ou seja, não identificam a composição e as características das suas fontes de financiamento. Assim, é importante indagar quais são características do financiamento do PBF? Será que as famílias que recebem uma renda monetária transferida no âmbito do Orçamento da Seguridade Social (OSS), por meio do PBF, não estão financiando indiretamente seus benefícios via carga tributária regressiva?

Com base nessas questões o objetivo geral deste trabalho é analisar o orçamento e o financiamento do PBF no período de 2004 a 2009 no contexto de expansão dos programas de transferência de renda no Brasil. Paralelamente busca-se investigar as características das fontes de financiamento do PBF, problematizando as suas bases de incidência econômica (renda, patrimônio e consumo). Além disso, estuda-se a política de assistência social e orçamento da seguridade social no período após a criação do PBF.

A hipótese principal desta monografia é que o Programa Bolsa Família aumenta sua participação nas políticas sociais brasileiras, contudo, não há uma redistribuição de renda, pois além de ser um programa focalizado e que submete seus beneficiários à condicionalidades, suas fontes de financiamento são regressivas, o que significa que os próprios beneficiários do programa acabam financiando seus benefícios, via o pagamentos de tributos indiretos.

### **Procedimentos metodológicos**

Este trabalho se caracteriza por utilizar as técnicas de pesquisas mistas (MORAIS; NEVES, 2007), ou seja, análises qualitativas e quantitativas. Ambas possuíram um caráter investigativo. Utiliza-se das técnicas quantitativas ao coletar os dados que serviram de base para a elaboração desta monografia. Já as técnicas qualitativas, serviram como base para a revisão da literatura e das análises dos dados obtidos.

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

1. Levantamento bibliográfico e de pesquisas das principais categorias deste trabalho: as pesquisas que discutem e analisam a política de assistência social, o PBF, o ciclo orçamentário brasileiro, a carga tributária bruta brasileira. Houve, também, o levantamento das legislações, de decretos, de leis e da Constituição Federal de 1988 para dar suporte nas análises dessas categorias-chaves.
2. Levantamento de dados sobre o orçamento da seguridade social no período de 2004 a 2009. Para tanto, foi utilizado como base a execução orçamentária da seguridade social divulgada anualmente pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), nos livros intitulados “Análise da Seguridade Social” dos anos de 2004 a 2009.
3. Levantamento dos dados sobre o orçamento e o financiamento do PBF 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).

A escolha pelo período de 2004 a 2009 se deu pelo fato de que as primeiras transferências de renda pelo PBF foram feitas no ano de 2004 e em 2009 foi o último ano a ser analisado o orçamento do programa de uma maneira total, ou seja, os 12 meses do ano.

Nos gastos orçamentários do PBF as informações analisadas correspondem ao conceito de despesa liquidada, o que significa que os montantes relativos ao total do exercício fiscal não incorporam os restos a pagar daquele mesmo ano e foram todos deflacionados pelo Índice Geral de Preços (IGP-DI), média anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). O IGP-DI é um índice ponderado, composto pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Índice de Preços no Atacado (IPA) e Índice Nacional dos Custos da Construção Civil (INCC). Com isso, busca-se eliminar os efeitos da inflação e da desvalorização da moeda.

Este trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução e de uma seção de considerações finais.

O primeiro capítulo apresenta um breve estudo sobre o histórico da política de assistência social na Europa e depois no Brasil. Em seguida discute-se o surgimento e a consolidação dos PTRs no cenário da política de assistência social brasileira até chegar ao PBF, que é o programa analisado nesta monografia.

O estudo sobre o ciclo orçamentário brasileiro é discutido no segundo capítulo deste trabalho. Para tanto realiza-se uma análise do ciclo orçamentário: Plano Plurianual de Aplicações (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Após discorrer sobre o ciclo orçamentário brasileiro, é feita uma discussão sobre a CTB e sobre os tipos de tributos existentes no país como, por exemplo, tributos progressivos ou regressivos e a sua base de incidência, como a renda, o patrimônio, o consumo de bens. Por fim, na última parte desse capítulo apresenta-se um levantamento dos dados sobre o Orçamento da Seguridade Social (OSS).

O terceiro capítulo é dedicado a análise do orçamento e do financiamento do PBF. Nessa parte é demonstrado o quanto o programa gastou no período de 2004 a 2009 e quais são suas principais fontes de recursos.

## **Capítulo 1 – A prevalência dos programas de transferência de renda na política de assistência social do Brasil.**

Este primeiro capítulo tem por objetivo situar a política de assistência social no Brasil. Para tanto, será feito um breve histórico sobre a política de assistência social na Europa, demonstrando as primeiras leis que foram criadas até chegar ao seu auge no período após II Guerra Mundial, com o fortalecimento do *Welfare State*. Em seguida, será construído o mesmo trajeto no Brasil, ressaltando as dificuldades que o país teve de consolidar a política de assistência social enquanto direito e não filantropia, como ela foi tratada historicamente. Por último, será abordado os Programas de Transferência de Renda (PTRs) destacando a evolução histórica e o programa que tem sido o carro-chefe no Governo Lula, o Programa Bolsa Família (PBF).

### **1.1 A trajetória da política de assistência social na Europa – da ajuda ao direito.**

Uma das primeiras políticas de assistência social data do século XIV. A *Poor Law Act* – conhecida como Lei dos Pobres - surgiu na Inglaterra no ano de 1388 e tinha como principal objetivo regulamentar a vagabundagem ou a mendicância daqueles que viviam em situação de pobreza. Era uma lei extremamente punitiva, que tratava a vagabundagem por meio de espancamentos, mutilações e surras. Essa forma de combater a vagabundagem foi sendo apaziguada quando nos anos de 1530, as Paróquias começaram a assistir aos “vagabundos” com os dinheiros recebidos por doações de seus fiéis. Em 1576, surgiram as *Poor-houses* – Casas dos Pobres – onde os pobres eram alojados e aqueles que eram aptos ao trabalho eram obrigados a trabalhar para se sustentar (PEREIRA, 2008).

Em 1601, surgiu uma nova Lei dos Pobres, no reinado da rainha Elizabeth I, no qual ocorreu uma separação ou classificação dos pobres. Havia os pobres impotentes, idosos e deficientes, que seriam alojados nas *Poor-houses*; os mendigos fortes, que trabalhariam nas *Workhouses*; e os pobres corruptos, aqueles que recusavam a trabalhar mesmo sendo aptos aos trabalhos, seriam alojados nas casas de correção. As crianças seriam entregues a qualquer um que quisesse empregá-las no serviço doméstico. Com essa lei, foi se confirmando o poder e a responsabilidade da Paróquia de ajudar os necessitados. Já em 1662, foi elaborada a *Settlement Act* – Lei de Residência –, no qual,



os trabalhadores não podiam se deslocar para outras Paróquias. Com a persistência da vagabundagem e a ineficácia da Lei dos Pobres e de Residência aboliu-se o uso dos três tipos de atendimento aos pobres, sendo assim, todos passaram a ser atendidos nas *Workhouses*. Isso ocorreu, principalmente, por causa da visão que se tinha na época de que a pobreza era essencial para o acúmulo de riquezas, já que se tinha mão-de-obra barata para trabalhar (PEREIRA, 2008).

Em 1795 foi promulgada a Lei de *Speenhamland*, que possuía um caráter menos repressor em comparações às outras leis. Segundo Behring e Boschetti e (2007), a lei dava uma complementação aos salários dos trabalhadores pobres, dando assistência social àqueles trabalhadores empregados ou desempregados que recebiam salários baixos. Exigia desses trabalhadores que fixassem em um único lugar, proibindo, dessa forma, a mobilidade geográfica da mão-de-obra. Segundo Polanyi (2000, p.100) “essa lei introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que o ‘direito de viver’ e até, ser abolida, em 1834, ela impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo”. Essa lei foi revogada em 1834, quando entrou em vigência a *Poor Law Amendment Act*.

Essa nova lei dos pobres revogou os direitos assegurados pela Lei *Speenhamland*, restabeleceu a assistência interna nos albergues para os pobres ‘inválidos’, reinstituíu a obrigatoriedade dos trabalhos forçados para os pobres capazes de trabalhar, deixando à própria sorte uma população de pobres e miseráveis sujeitos à exploração sem lei do capitalismo nascente. O sistema de salários baseado no livre mercado exigia abolição do direito de viver (BEHRING; BOSCHETTI; 2007, p. 50).

Além dessas características, essa lei instaurou a aplicação do princípio de menor elegibilidade, fazendo que as condições de vida dos miseráveis fossem piores do que a dos trabalhadores piores remunerados. Esse princípio fez com que os pobres passassem por humilhantes testes de meios para que pudesse ser comprovada a sua pobreza e assim receber uma pífia assistência pública. Pode-se afirmar que essa lei visava regular a miséria e não acabá-la, abolindo os poucos progressos que havia sido conquistado no final do século XVIII (PEREIRA, 2008).

Nesse período, pode-se afirmar que os diversos pensadores da época, como Thomas Malthus<sup>1</sup> e Adam Smith<sup>2</sup> acreditavam que a pobreza era algo natural e que eles eram “pobres” porque eram preguiçosos e possuíam muitos filhos. Na década de 1880, Bismarck, na Alemanha, trouxe a ideia de seguro social aos trabalhadores. Criaram-se assim diversos seguros sociais, tais como: seguro-doença para os trabalhadores da indústria, o seguro de acidente de trabalho (a cargo dos trabalhadores) e as primeiras legislações previdenciárias como o seguro de invalidez e de velhice, que eram financiadas por meio das contribuições dos empregados, empregadores e Estado. O objetivo de Bismarck era que os seguros sociais fossem contraponto ao ideário socialista, aliviando a tensão entre o capital e o trabalho (PEREIRA, 2008).

Porém, o auge da política social, mais especificadamente, da política de assistência social foi a partir dos anos de 1940, quando o liberalismo econômico ficou enfraquecido, com a crise dos anos de 1930. Houve o fortalecimento do *Welfare State*<sup>3</sup>, no qual há uma consolidação e legitimação dos direitos sociais.

Pode-se dizer que o *Welfare State*<sup>4</sup> teve como tripé a política econômica keynesiana, o Plano Beveridge e a concepção de cidadania de Marshall. Primeiramente, a defesa do pleno emprego e que o Estado deveria intervir diretamente na economia. Em seguida, a partir do Plano Beveridge sobre o Seguro Social, inicia-se, em alguns países da Europa Ocidental, a construção de uma política social distributiva, universal e sem testes de meios. A influência do Plano Beveridge da Inglaterra contribuiu para efetivação da política social como um direito de todos. Por último, a teoria da cidadania, idealizada por Marshall<sup>5</sup>, que englobava os direitos civis (liberdades de ir e vir, etc.), políticos (votar e ser votado) e sociais, notadamente, trabalho, salário justo, e auxílio doença (PEREIRA, 2008).

---

<sup>1</sup> MALTHUS, Thomas Robert. **Ensaio sobre o princípio da população.**

<sup>2</sup> SMITH, Adam. **Riqueza das Nações.** Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

<sup>3</sup> Alguns atores, como o Pierson (1991), afirma que o *Welfare State* se desenvolveu no período de 1880-1914, com o início do seguro saúde na Alemanha até o início da I Guerra Mundial, em 1914. Depois, no período de 1918 a 1940, houve o período de Consolidação e Desenvolvimento. Ocorreu entre 1945 a 1975 a idade de ouro do *Welfare State*, chegando ao seu declínio a partir de 1975.

<sup>4</sup> É importante ressaltar que cada país adotou determinado sistema de proteção social e cada qual com suas características. Na Alemanha e na França, temos, por exemplo, o Sozialstaat e o État Providence, respectivamente.

<sup>5</sup> MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1967.

Esse sistema de proteção social passou a ser questionado a partir de meados da década de 1970 quando o capital passa a vivenciar mais crises. As ideias liberais voltam com força sob a égide do neoliberalismo (ANDERSON, 1998) que passa a defender o estado mínimo para o social e máximo para o capital. Para tanto, tratava de atacar o Estado Social construído no segundo pós-guerra nos principais países ocidentais desenvolvido. O neoliberalismo acusava o Estado de gastar muito na área social, para tanto defende que as políticas sociais devem ser enfraquecidas e reduzidas a programas focalizados com redução das despesas orçamentárias com o social. O neoliberalismo prega o fim da intervenção estatal na economia.

Nesse período de crise do sistema capitalismo na década de 1970, houve uma reestruturação produtiva e uma significativa mudança do “mundo do trabalho”, aumento do desemprego, surgimento de frágeis e precárias relações de trabalho, intensificação da força de trabalho, aumento da terceirização e o enfraquecimento dos sindicatos (ANTUNES, 2003). Com isso, houve uma reestruturação dos gastos sociais, principalmente, a partir da década de 1980, fazendo com que ocorresse uma modificação na estrutura de financiamento dos gastos públicos, havendo uma sobrecarga de impostos regressivos, prejudicando, logo, a classe mais pobre (BOSCHETTI; BEHRING, 2007).

Com essa reestruturação do sistema capitalista, a política de assistência social teve como características a expansão dos programas de transferência de renda, no qual a transferência monetária é condicionada para a população de baixa renda (STEIN, 2005). Essas características têm prevalecido no debate atual, principalmente nos países da periferia do capitalismo, como poderemos ver no caso do Brasil (nas próximas seções) com o PBF. Ou seja, há forte tendência que a política de assistência social na crise do capital tenha características residuais, temporárias, focalizadas nos mais pobres, com testes de meios e regida pelo princípio da menor elegibilidade. Tem um caráter paliativo e não a concretização dos direitos sociais dos cidadãos.

Há algumas diferenças entre PTRs na Europa e Brasil, conforme se pode perceber no estudo feito por Frota e Zimmermann (2010). Uma grande diferença entre a Europa e o Brasil é que naquele não há condicionalidades e as pessoas podem participar do programa enquanto não acha um trabalho digno. O diferente ocorre no Brasil, já que possui características de um programa de renda com condicionalidades.

## 1.2 Os Programas de Transferências de Renda no Brasil.

O processo de consolidação da política de assistência social brasileira como um direito social foi diferente da que ocorreu na Europa. Foi um processo lento, tardio e essa visão da política de assistência social como um direito só ocorreu na Constituição Federal (CF) de 1988.

Draibe e Aureliano (1998 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 107) consideram que “é difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil devido ao caráter fragmentado, diversificado, desorganizado [...] das suas configurações”. A primeira tentativa de centralização da política de assistência social foi 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, denotando o caráter de primeiro damismo, marca histórica da política de assistência social brasileira. A LBA possuía características de filantropia, tutela, ajuda e 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).

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, a 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 (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).

Depois do Governo Vargas, os presidentes que o sucederam pouco fizeram pela política de assistência social, continuando a possuir aquele caráter de caridade, filantropia. Na ditadura militar houve uma considerada expansão dos direitos sociais já que os direitos civis e políticos eram quase nulos. As políticas sociais como a política de assistência social, possuíam um caráter focalizado, fragmentado institucionalmente – já que diversas instituições faziam o mesmo tipo de política. Sendo que a política social não tinha um caráter de igualdade e sim uma forma de acalmar a população. Durante a ditadura militar foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1974, que incorporou diversas instituições da assistência social ou da previdência, como, a LBA, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor, a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (Dataprev). Todo esse complexo foi transformado no Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS). É importante ressaltar que mesmo que houvesse uma ampliação do acesso às políticas sociais, uma grande parte da população não seria contemplada pelas políticas sociais.

Com o fim da ditadura militar, os protestos de milhares de brasileiro, destacadamente os movimentos sociais e o movimento sindical, foi instalada a Assembléia Nacional Constituinte, em 1987, e a promulgação de uma nova Constituição em 1988. A CF de 1988 trouxe um grande avanço para a política brasileira, já que pela primeira vez a assistência social considerada um direito, como pode ser visto no art. 6º da CF: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2010).

Um dos avanços na CF foi a seguridade social e a garantia de um orçamento com fontes exclusivas de financiamento, que incidem sobre a folha de pagamentos, as receitas e o faturamento das empresas, os lucros. Além da contribuição de empregados e empregadores para o sistema.

A partir da CF de 1988, a política de assistência social, bem como a de saúde e de previdência social passaram a integrar o sistema de seguridade social. Como dito anteriormente, a assistência social acaba por se firmar como um direito de todos os brasileiros e tem as seguintes características:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 2010).

Apesar da assistência social ser caracterizada como um direito dos cidadãos, ela teve uma imensa dificuldade de ser firmada no cenário brasileiro, ou seja, de ser regulamentada como um direito. Isso ocorreu, principalmente, por causa da dificuldade de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que demorou ser aprovada e sancionada pelo presidente.

O primeiro veto do projeto de lei da assistência social ocorreu em 1990, quando o presidente Fernando Collor de Melo estava no poder. Não havia uma grande repercussão do projeto de lei da assistência social, sendo que nem os próprios possíveis beneficiados sabiam da existência dessa lei. Após essa primeira tentativa frustrada de aprovação da lei essa só foi sancionada em dezembro de 1993, no governo do Presidente Itamar Franco.

A LOAS tem como o principal programa o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que prevê um salário mínimo aos deficientes incapazes para o trabalho e aos idosos acima de 65 anos<sup>6</sup> que comprovarem renda familiar per capita inferior a ¼ de salário mínimo mensal. É um programa 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 (BRASIL, 2010b).

Os três programas da política de assistência social – BPC, auxílio-funeral e auxílio-natalidade -, são os únicos programas com características de transferência de renda reconhecidos como direito pela LOAS e possuem as seguintes características: um

---

<sup>6</sup> Inicialmente, com Renda Mensal Vitalícia (RMV), o benefício era para idosos com mais de 70 anos. Com o BPC, passou para 67 anos e hoje é para idosos com mais de 65 anos, após o Estatuto do Idoso.

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 uma situação de baixa renda, sendo que essa necessidade será 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 e programas com objetivo de reduzir à pobreza no país (BOSCHETTI, 2008).

Portanto, esses são os únicos PTRs reconhecidos como direito pela LOAS. Os mais variados programas, que surgiram no Brasil, a partir de 1995, com objetivo de transferir renda ou algum auxílio aos mais pobres não se constituem como uma política de Estado e sim uma política de governo, que por sinal, acaba sendo pontual e possui a finalidade de amenizar a pobreza extrema de parcela das pessoas no país. Entre esses programas, o mais conhecido, é o Programa Bolsa Família (PBF), que foi criado no governo Lula, em 2003. Em 2005, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que “é um mecanismo que permite interromper a fragmentação que até então marcou os programas do setor e instituir, efetivamente, as políticas públicas da área e a transformação efetiva da assistência em direito” (BRASIL, 2010c).

Mesmo que hoje a assistência social brasileira seja vista como um direito necessário para reduzir a pobreza, algo que no início do século XX era visto como uma questão de polícia, o Brasil tem adotado medidas que vai ao encontro do neoliberalismo. Essas medidas acabam se limitando a programas, no campo da política de assistência social, de 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. 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).

Com o fortalecimento do neoliberalismo no Brasil, a partir da década de 1990, a política de assistência social brasileira passou a ser focalizada na pobreza extrema em prol da eficiência e da racionalização do gasto governamental, no qual, indigente seria aquele que recebe até  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo por mês e pobre era aquele que recebe até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo mensal (PEREIRA; STEIN, 2004). Essa visão neoliberal de que é necessário reduzir os gastos sociais traz diversas consequências para as políticas de proteção social brasileira e seu orçamento.

Segundo as autoras, foi no período após segunda guerra mundial que o Estado capitalista desempenhou um papel regulador da economia, sendo o maior provedor de bem-estar da sociedade. Nesse período, o princípio da universalidade era o que melhor contemplava a relação existente entre Estado e sociedade, já que a política social era o instrumento de concretização de direitos sociais, civis e políticos.

De acordo com Pereira e Stein (2004, p.4) a utilização desse princípio de universalidade das políticas sociais estava no fato de que essas políticas não tinham como objetivo discriminar os usuários.

Não discriminar, na perspectiva desse princípio, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade, que humilhem, envergonhem, estigmatizem e rebaixem o *status* de cidadania de quem precisa de proteção social pública. Significa também não encarar a política pública (especialmente a política social e dentro desta a assistência) como um *fardo* governamental ou um *desperdício* a ser cortado a todo custo.

Porém, a partir do início da década de 1980, com o advento das teses neoliberais, as políticas sociais passaram a seguir a ideologia do neoliberalismo, no qual, há diversas “reformas” das políticas de proteção social, “orientadas para a sua privatização, fragmentação, focalização e criação de programas sociais e de emergência” para a população pobre (PEREIRA; STEIN, 2004, p.3). A política social nesse contexto passou a ter um enfoque na pobreza absoluta, que segundo alguns organismos internacionais, como o Banco Mundial, essa focalização seria mais eficiente nas alocações de recursos orçamentários, ou seja, é melhor investir nos mais pobres para evitar desperdícios de recursos públicos.



A focalização na pobreza traz alguns malefícios para a população de baixa renda, já que pode existir pessoas que são pobres, porém, ganham mais do que é delimitado na linha da pobreza<sup>7</sup>, ou seja, por meio da delimitação da pobreza há possibilidade que nem todos que necessitam sejam incluídos nos programas de proteção social.

Segundo Pereira e Stein (2004, p.8), os mecanismos de controles dos programas focalizados são arcaicos, já que esses são submetidos à comprovação da pobreza, *fraudemania*, condicionalidades e estigma. “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, como será abordado no segundo capítulo deste trabalho.

Assim é possível afirmar que política social brasileira, principalmente, a política de assistência social está se enquadrando cada vez mais no perfil de políticas focalizadas aos mais pobres, sendo que os dois principais programas: o Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada são focalizados nas pessoas pobres ou extremamente pobres.

Por mais que o BPC e o PBF tenham como característica a transferência monetária direta, eles se divergem em alguns aspectos. O público-alvo, por exemplo, do PBF são as famílias em condição de pobreza ou extrema pobreza. São essas famílias que serão beneficiadas pelo programa. Já no BPC, o público-alvo são os idosos com mais de 65 anos e as pessoas com deficiências incapazes para o trabalho, ambos deverão ter a renda familiar *per capita* menor que  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo. Outra diferença entre esses programas é no que concerne a regulamentação. O BPC é um direito, no caso, dos idosos e dos deficientes, já que está previsto na CF de 88, todos aqueles que possuem esse

---

7 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  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo por mês e  $\frac{1}{2}$  salário mínimo por mês, respectivamente.

perfil podem receber o programa. Já o PBF é uma política governamental, pois o governo define quem são os beneficiários. Dessa forma, o quantitativo de beneficiários pode ser alterado conforme o presidente que ocupe o Palácio do Planalto. Além do mais, o PBF exige o cumprimento de condicionalidades, algo que o BPC não faz.

Outra questão importante está no orçamento dos programas. Enquanto todos os recursos que são destinados ao BPC 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, o mesmo não ocorre com o PBF, que tem como principal Unidade Orçamentária (UO) responsável pela sua execução o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sendo a sua principal fonte de financiamento o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), contudo, sem submissão às determinações da LOAS (BOSCHETTI; TEIXEIRA; DIAS, 2004).

### **1.3 O Programa Bolsa Família (PBF) no contexto da política de assistência social.**

Atualmente em diversos países, principalmente, os países pobres ou chamados “emergentes” localizados na América Latina e na África, estão utilizando programas de transferência de renda (PTRs) como uma forma de diminuição da pobreza. As famílias beneficiadas têm que cumprir diversas condicionalidades para continuar recebendo o benefício.

Conforme o Boletim de Políticas Sociais Acompanhamento e Análise (2007), publicado pelo IPEA, após a CF de 1988 inicia-se no país uma reorganização das políticas sociais brasileiras. O avanço dessas políticas pode ser visto na Carta Magna brasileira, com a criação da seguridade social, que engloba a Assistência Social, Previdência Social e a Saúde (CF de 1988). Segundo Boschetti (2008, p. 179), com a Constituição de 1988, a política de assistência social brasileira “foi elevada, pela primeira vez, a qualidade de direito obrigatório, garantido legalmente pela Lei Suprema”. Outro grande avanço da política de assistência social brasileira foi a sanção da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, pela Lei n° 8742, de 07 de dezembro de 1993.

Apesar do início promissor da política de assistência social, acabou sendo relegada a segundo plano, principalmente, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com sua preocupação em garantir a “estabilidade econômica” e do

fortalecimento do neoliberalismo brasileiro – iniciado no Governo Collor (1990), por meio das privatizações e focalizações das políticas de proteção social. Há um movimento de desmonte dos direitos trabalhistas e sociais, com a intensificação do processo de flexibilização das relações do trabalho, por meio da edição de diversas leis trabalhistas que rebaixaram os direitos dos trabalhadores (KREIN, 2002). Além disso, está em curso o rebaixamento da responsabilidade social estatal, aumentando, dessa forma, o provimento de políticas sociais por meio das chamadas “organizações do terceiro setor”<sup>8</sup> (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Nesse contexto de enfraquecimento das conquistas sociais da CF de 1988 é que se insere o debate sobre os PTRs no Brasil. De acordo com Silva (2007), o processo histórico desses programas pode ser dividido em cinco momentos:

- i) no primeiro momento, há intenso debate sobre os PTRs quando o senador Eduardo Suplicy propõe o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), que foi aprovado inicialmente no Senado Federal, em 1991, objetivando a concessão de uma renda básica de cidadania a todos os brasileiros residentes no país e com mais de 25 anos, contudo, esse projeto não virou lei à época;
- ii) no segundo momento inicia-se uma vinculação entre a garantia de uma renda mínima familiar com a educação, ocorrendo em 1991, uma proposta de transferência de renda de um salário mínimo a todas as famílias que tivessem filhos entre 07 a 14 anos que frequentassem à escola pública, visando minimizar a pobreza e, no longo prazo, reduzisse sua reprodução;
- iii) no terceiro momento ocorre a implementação de PTRs em alguns municípios (1995) como é o caso do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima (PGRFM) em Campinas e do Programa Bolsa Familiar para Educação do governo do Distrito Federal;
- iv) no quarto momento, iniciado em 2001, houve a criação de mais programas nacionais, como a Bolsa-Escola e o Bolsa-Alimentação, ocorrendo novamente a retomada do debate nacional em defesa de uma renda básica de cidadania, destinados a todos os brasileiros, com senador Eduardo Suplicy apresentando mais uma vez o projeto

---

8 Não é objetivo deste TCC a análise do chamado “terceiro setor”. Ver nesse sentido a importante crítica de MONTAÑO, Carlos. Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002. Nesta obra o autor apresenta uma visão crítica às mudanças na gestão das políticas sociais brasileira que passa a atribuir um função salvacionista a um conjunto de entidades da sociedade civil, mas especificamente as Organização não governamentais (ONGs).

ao Congresso Nacional, sendo aprovada a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que “institui a renda básica de cidadania e dá outras providências”; e

v) o quinto momento inicia-se em 2003, já no Governo Lula, no qual, há a preocupação do combate à pobreza e à fome criando-se Programa Bolsa Família (PBF).

Convém destacar que no chamado “terceiro momento” iniciou-se paralelamente a implementação de programas em nível federal, como o BPC, em 1996, no qual há uma transferência de renda no valor de um salário mínimo e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). De acordo com Lavinias (2007, p. 1468), o BPC “constitui-se em um direito – ou seja, todos aqueles que preenchem os requisitos de elegibilidade são contemplados e tornam-se contemplados, independentemente da situação de caixa do governo”.

O PBF é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Ele integra a Estratégia FOME ZERO, que visa assegurar o direito humano à alimentação adequada. Este programa surgiu com o propósito de unificar os PTR já existentes, como os Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Alimentação e Vale Gás. O PBF foi criado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

De acordo com Silva (2007, p.1433), os motivos de unificação desses programas são:

a existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e no seu público-alvo; ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; ausência de planejamento gerencial dos programas e dispersão de comando em diversos ministérios; orçamentos alocados insuficientes; não alcance do público-alvo conforme os critérios de elegibilidade dos programas.

Conforme descrito no Art. 4 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, o objetivos do Bolsa Família são:

promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e

promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Ressalta-se que o Brasil aderiu aos oito objetivos dos Desenvolvidos do Milênio, como erradicar a fome e a pobreza à metade até 2015 e atingir o ensino básico universal (PNUD, 2008). Os organismos internacionais, como o Banco Mundial, a Organizações das Nações Unidas (ONU) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apoiam e financiam programas de transferências de rendas por toda a América Latina e África. Segundo Stein (2008) além do financiamento dessas políticas de redução da pobreza, esses organismos internacionais aliviam a dívida externa desses países. Para tal, esses países devem elaborar o Documento Estratégico de Luta contra a Pobreza, contemplando alguns elementos básicos, como:

um diagnóstico que expresse a situação de pobreza no país, seus determinantes e obstáculos para sua superação; concepção de processo participativo; a definição de um Plano de Ações Prioritárias; e estabelecimento de metas (STEIN, 2008, p. 200).

No Brasil, o PBF se fortaleceu diante dessas metas, sendo considerado o principal programa brasileiro para conseguir alcançar as propostas dos organismos internacionais.

Segundo Houtart (2005), os organismos internacionais acreditam que para diminuir a pobreza (absoluta) tem que haver crescimento econômico. Esse crescimento ocorreria por meio das diminuições de gastos sociais, das privatizações das empresas estatais, dos serviços públicos e das proteções sociais, da abertura dos mercados ao capital estrangeiro e a da desregulamentação do mercado de trabalho (HOUTART, 2005). Pode-se perceber que esses organismos internacionais estão a favor de um Estado que provenha somente os mínimos sociais à sociedade.

O PBF prioriza a família como unidade de intervenção (MONNERAT et al, 2007) contemplando aquelas<sup>9</sup> com uma renda mensal per capita de R\$ 140,00. As famílias que possuem renda de até R\$ 70,00 per capita podem participar do programa independente da idade dos membros das famílias. Mas, as famílias que possuem renda entre R\$ 70,01 até R\$ 140,00 só podem participar se tiverem crianças ou adolescentes

---

<sup>9</sup> Atualmente, o PBF atende 12.995.195 famílias (julho de 2010). Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

entre 0 a 17 anos. O programa tem três tipos de benefícios: o básico, o variável e o variável vinculado ao adolescente.

O pagamento dos benefícios ocorre da seguinte forma:

- o **Benefício Básico de R\$ 68,00** é pago às famílias consideradas extremamente pobres, ou seja, aquelas com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens);
- o **Benefício Variável de R\$ 22,00** é pago às famílias pobres, ou seja, aquelas com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos e cada família pode receber até três benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 66,00;
- o **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) de R\$ 33,00** é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola, sendo que cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 66,00 (BRASIL, 2009).

Pode-se deduzir que esse programa focaliza os mais pobres entre os pobres, ou seja, aqueles que possuem até R\$ 140,00 de renda per capita mensal. Além do mais, os valores que as famílias recebem são extremamente baixos (no máximo de R\$ 200,00 mensais). O PBF leva em consideração como critério de acesso somente a renda, no qual, se estipula um corte de renda e só podem acessar o programa aqueles que se inserem abaixo da linha desse corte de renda.

Sobre a focalização do Programa, um primeiro aspecto a considerar é o uso da renda monetária, como critério único de seleção das famílias, o que é largamente criticado na literatura especializada. Com efeito, somente a renda não é suficiente para qualificar a pobreza, fenômeno multifacetado que engloba outras dimensões de vulnerabilidade social, tais como: saúde, esperança de vida, educação, saneamento e acesso a bens e serviços públicos, que vão além da privação de bens materiais (TOWSEND, 1993; SEN, 2001 *apud* SENNA et al, 2007, p. 88).

O PBF “localiza” as famílias de baixa renda por meio do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), no qual registra-se as famílias com renda de até meio salário mínimo por mês (BRASIL, 2009). Os programas focalizados, como o BPC e o PBF, que só levam em consideração a renda do usuário, deixam, muitas vezes, usuários ou famílias que se encontram muito perto dessa linha. Segundo Kerstenetzky (2009, p.

65) “o programa é claramente insuficiente em virtude de seu expressivo erro de exclusão”. Além do mais, as pessoas só podem participar do programa caso sejam cadastradas no CadÚnico, apresentando sua pobreza para o Estado. A autora também destaca que algumas famílias não sabem sobre os seus direitos e pode gerar, também, um estigma nas pessoas elegíveis para o programa, já que ela é sustentada por meio de benefícios sociais.

Outra característica do programa, que é alvo de muitas críticas são as condicionalidades que as famílias são submetidas. As condicionalidades são obrigações dos beneficiados nas áreas de saúde, educação e assistência social. Essas condicionalidades têm que ser cumpridas ou os beneficiários deixam de receber os benefícios. As condicionalidades do PBF são:

- Educação: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.
- Saúde: acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; e pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos.
- Assistência Social: frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil (BRASIL, 2009).

Com a existência de condicionalidades por parte dos beneficiários do PBF torna-se necessária uma articulação do programa com outras políticas sociais, em especial, a política de saúde e educação para que elas sejam devidamente cumpridas, por parte dos beneficiários. Deduz que o cumprimento das condicionalidades não depende unicamente dos beneficiários – apesar de que da maioria das vezes eles são os mais “culpabilizados” pelo descumprimento das condicionalidades -, mas sim de uma boa articulação com a política de saúde e de educação. Essa articulação deveria ocorrer por meio da criação de postos de saúde, hospitais e escolas em áreas que não as possuem, por exemplo. Contudo, essa situação não tem sido a realidade brasileira.

A justificativa do Governo para as condicionalidades são de que com elas, as famílias beneficiadas acabariam se inserindo nos serviços sociais, favorecendo com isso a interrupção da pobreza (SENNA et al., 2007). Essas condicionalidades são

extremamente punitivas e coercitivas, já que se as famílias não as cumprem deixam de receber o benefício do governo<sup>10</sup>.

Embora a legislação do PBF destaque o papel dos três níveis do governo para a fiscalização das condicionalidades, é sobre o município que recai a maior parte das responsabilidades de ofertar os serviços sociais e acompanhar o cumprimento das condicionalidades. Porém, a legislação não prevê sanções aos municípios que não cumprirem sua parte no tratado, logo, aufere-se que as famílias são as mais responsabilizadas pelo atendimento das condicionalidades (SENNA et al., 2007). O Programa não tem nenhuma punição para as falhas do governo em cumprir com o seu dever de oferecer serviços sociais a população (KERSTENETZKY, 2009).

Os idealizadores do PBF acreditam que, com as condicionalidades, o Estado está promovendo a cidadania, pois, “amplia o exercício do direito à saúde e educação” (SENNA et al, 2007, p. 90), porém, as punições e sanções às famílias que não cumprem essas condicionalidades caminham de lado oposto com o objetivo do programa, que é a de promoção social.

O PBF depende da ação dos três níveis de governo – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), Estados e Municípios- e de setores (não) governamentais. Segundo Senna et al (2007, p.90-91),

a descentralização tem sido um dos eixos do processo recente de reformas das políticas sociais brasileiras. A descentralização aumentou a autonomia das instâncias subnacionais de governo, favoreceu a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiências inovadoras em relação aos programas sociais.

É importante ressaltar, que as mais variadas diferenças – financeiras, políticas e administrativa- entre diversos municípios brasileiros, afetam a capacidade de atender as necessidades sociais. O Governo Federal criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) que varia entre 0 a 1 e possui 4 variáveis que representam 25% do IGD. As variáveis são a frequência escolar, o acompanhamento dos beneficiários nos postos de saúde, o cadastramento correto e a atualização cadastral. Este índice estabelece um

---

10 Até 08/02/2009 o PBF já cancelou o pagamento do benefício de 93.231 famílias (Fonte: Sistema de Gestão do PBF, BRASIL, 2009).



*ranking* das experiências do PBF, premiando as mais bem-sucedidas (SENNA et al, 2007).

De acordo com as autoras, o “controle social” é a parte mais frágil do programa e isso ocorre por causa de diversas denúncias sobre corrupções dentro do PBF. O “controle social” do programa deveria contar com a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, monitoramento, avaliação do PBF. Seria uma ação conjunta entre Estado e sociedade cujo eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos (BRASIL, 2009a).

O “controle social” deve ser feito em âmbito local, respeitando a paridade entre governo e sociedade civil. “O conselho deve ter um caráter deliberativo e intersetorial, tendo como principais atribuições o acompanhamento, avaliação e fiscalização da execução do programa no âmbito municipal” (SENNA et al, 2007, p. 92). Porém, não é isso que vem ocorrendo, uma vez que o “controle social” ficou a cargo dos Comitês Gestores do Programa Fome Zero e dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

É certo que a institucionalização do controle social se constitui um desafio não só para o PBF, mas para as políticas públicas de forma geral, haja vista a fragilidade de mobilização social e a pouca tradição democrática do poder público. No caso do PBF, esses desafios se revestem de uma maior complexidade, considerando a necessidade de incorporar, também no controle social, a pactuação intersetorial. (SILVA et. al., p. 92).

O PBF 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.

O PBF se configura 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 (PEREIRA, 2002). Por fim, o histórico do PTRs vem demonstrando o quanto o país foi mudando “os rumos dos ventos” da política de assistência social, já que o “ponta pé” inicial dos PTRs foi a aprovação do PL do Senador Eduardo Suplicy que possuía um caráter universalista até chegar ao PBF que possui um caráter focalizado.

O próximo capítulo é dedicado ao orçamento da política da assistência social. Será discutido o ciclo orçamentário brasileiro, a carga tributária brasileira, analisando as características das fontes tributárias de financiamento do Estado e, por fim o orçamento da política de assistência social brasileira.

## **Capítulo 2 -- O orçamento público e a seguridade social.**

Este capítulo está organizado em três partes. A primeira seção discute o ciclo orçamentário brasileiro e a importância do orçamento público como instrumento político nas escolhas das políticas sociais. A segunda parte é dedicada a análise da Carga Tributária Bruta (CTB), particularmente as características do financiamento do Estado Brasileiro. A terceira e última seção apresenta dados sobre o orçamento e o financiamento da seguridade social, no período de 2004 a 2009.

### **2.1 A importância política do ciclo orçamentário.**

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 orçamento 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, 2010). Por outro lado, o ciclo orçamentário corresponde à tramitação das leis orçamentárias. No caso brasileiro, a Constituição Federal define em quatro anos, começando pelo Plano Plurianual (PPA), seguido anualmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

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.

Sobre a importância do orçamento para a compreensão da política social, Salvador (2010, 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.

O orçamento poderá ser elaborado de diversos modos e para tal, depende do tipo de governo de cada país. Eles podem ser de três tipos: a) **legislativo**, é utilizado em países de governo parlamentarista, no qual o Poder Legislativo elabora, vota e aprova o orçamento público e o Poder Executivo executa; b) **misto**, caracteriza-se pela interação entre o Poder Legislativo e Executivo na elaboração e definição do orçamento público, no qual o primeiro acompanha e fiscaliza e o segundo executa; c) **executivo**, é típico de países com regime autoritário, no qual, a elaboração, execução e controle competem ao Poder Executivo (OLIVEIRA, 2009).

No Brasil ocorre o tipo misto no qual o Poder Executivo elabora o orçamento de acordo com seus objetivos e programas de governo submetendo-o, em seguida, à aprovação do Poder Legislativo. Pode-se dizer que, em tese, a sociedade irá decidir sobre a matéria orçamentária por meio dos seus representantes políticos. Contudo é necessário avançarmos para uma democracia participativa na qual a sociedade, de fato participe diretamente das escolhas orçamentárias. Uma das alternativas de viabilizar a participação da população é o orçamento participativo, como ocorre em Porto Alegre (RS), há mais de 10 anos (PRATES, 2001). Essa experiência ocorreu na implementação do projeto Orçamento Participativo da Assistência Social na Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). Segundo Prates (2001, p. 94), “o Orçamento Participativo cria uma esfera pública não-estatal, em que a sociedade pode controlar o Estado. A população estabelece de maneira autônoma e por meio da democracia direta suas prioridades temáticas de obras e serviços”.

Por meio do orçamento, pode-se 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). Uma vez que orçamento no Brasil é autorizativo, ou seja, o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a executar os recursos para as ações orçamentárias, mas não o obriga. Ressalta-se que o Poder Legislativo, no Brasil, não é permitido apresentar emendas ao projeto de LOA que modifiquem as despesas com o serviço da dívida pública (juros, encargos e amortização).

O orçamento público 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).

No Brasil, nem sempre o processo orçamentário foi do tipo misto. No período da ditadura militar ocorreu o tipo executivo, no qual houve uma violação desses princípios acima explicados e competia ao Poder Executivo elaborar, executar e controlar o orçamento público brasileiro. Esse modelo perdurou até 1988, quando ocorreu a Assembléia Constituinte e as principais mudanças ocorridas, segundo Guardia (1997) foram: a) a recuperação da competência do Poder Legislativo no processo orçamentário, que havia sido extinta pela ditadura militar; b) a conclusão do processo de unificação orçamentária; c) a recuperação do planejamento orçamentário.

Nesse sentido, a ligação entre o planejamento e orçamento é assegurada pelo 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 mandato governamental, 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 agosto<sup>11</sup>. O Poder Legislativo irá discutir sobre a matéria e votar a lei do PPA até o dia 15 de

---

<sup>11</sup> 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.

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).

A definição das metas e prioridades do governo será estabelecida na 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, orientará 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 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, 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 detalhadamente 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:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, §5º).

Percebe-se, então, que a LOA possui três divisões, que é o Orçamento Fiscal (OF), Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE) e o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Cada uma dessas três divisões tem à sua própria responsabilidade. Como por exemplo, no OIEE estão alocados os recursos orçamentários para o investimento em obras e equipamentos dessas empresas e no OSS estão os recursos que serão investidos em ações e projetos que englobam as políticas da Seguridade Social: previdência, assistência social e saúde. Com essas três divisões há também, em termos legais, uma maior transparência da onde vem os recursos para o financiamento de projetos e ações de cada governo, sendo isso um grande avanço dessa Constituição em relação à antiga, conforme afirma Guardia (1997).

O projeto da LOA deverá ser enviado ao Poder Legislativo pelo Poder Executivo até o dia 31 de agosto para a análise de uma comissão parlamentar, onde é votado e devolvido ao Executivo até o dia 15 de dezembro, no qual tem a responsabilidade de sancioná-lo com ou sem vetos (OLIVEIRA, 2009). 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) <sup>12</sup> (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 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” (2008, p.156).

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).

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 às custas da falência dos serviços sociais.

A CF de 1988 trouxe diversos avanços em relação à matéria orçamentária e estabelece uma interação entre todas as partes do processo orçamentário, sendo que

---

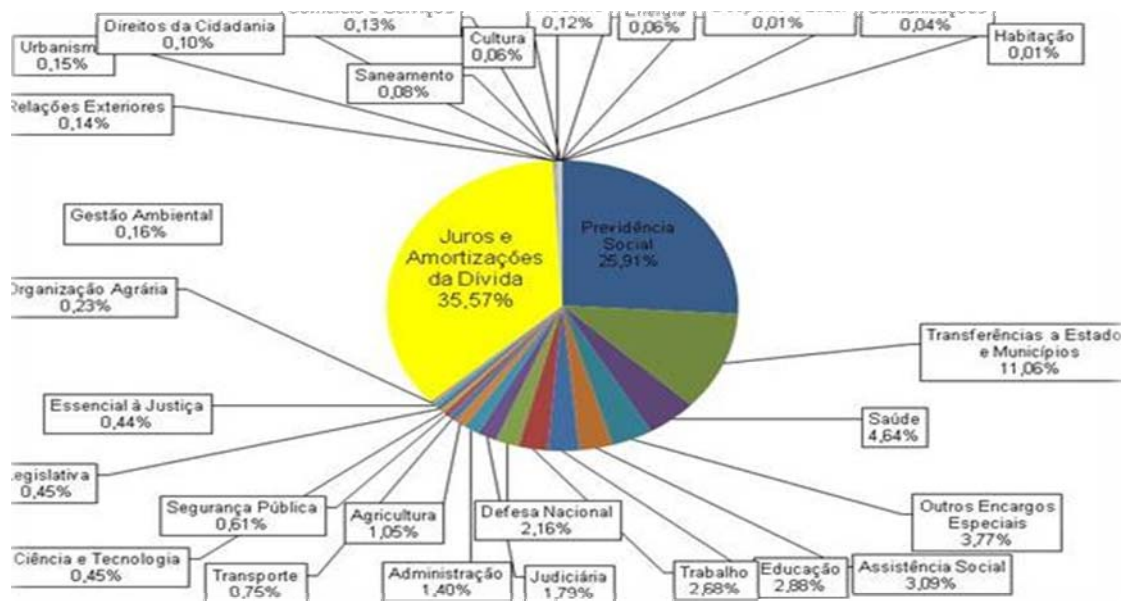
<sup>12</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000



tanto a LDO como a LOA tem que estar sempre em consonância com o PPA, etapa inicial ao ciclo orçamentário.

É importante ressaltar que a cada novo processo orçamentário ocorre disputas ou negociações políticas para que cada setor receba uma parcela do dinheiro público, conforme pode ser observado no gráfico 1. Por esse gráfico pode-se perceber que o governo dá preferência ao pagamento dos juros e amortizações da dívida (35,57%) do Orçamento Geral da União (OGU) em detrimento a outras áreas até mesmo da Seguridade Social, como a Previdência Social (25,91%), a Saúde (4,64%) e a Assistência Social (3,09%). Nota-se, então, que o montante gasto pelo governo com a dívida pública é 10 vezes mais com a quantia gasta com a Assistência Social e 6 vezes mais com o destinado a Saúde.

**Gráfico 1- Orçamento Geral da União – Executado – 2009  
Exclui Refinanciamento da Dívida (Total = R\$ 1,068 trilhão)**



Fonte: SIAFI *apud* Boletim Auditoria Cidadã da Dívida. nº 20 – 30 de março de 2010.

## 2.2 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). No Brasil, as contribuições sociais foram muito utilizadas durante a ditadura militar pelo Estado, já que o Estado precisava liberar seus recursos orçamentários em prol da economia já que essa necessitava crescer, sendo que era necessário, então, que as políticas sociais tivessem a capacidade de se auto-financiarem sem contar com os recursos fiscais.

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 Receitas 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 de 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 podem 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.

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 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 com o 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, o 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. Esse montante será proporcionalmente mais significativo em relação às rendas mais baixa. É por isso que se afirma que a CTB no Brasil é extremamente onerosa aos cidadãos mais pobres, pois o Brasil, ao contrário dos países do capitalismo central, tem na sua composição um elevado peso dos tributos indiretos. Para elucidar essa situação, a tabela 1 mostra um estudo comparativo feito pelo IPEA (2009) sobre a CTB no período de 2004 e 2008, por renda familiar, a partir dos dados projetados da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE.

Perceber-se na tabela 1, que a incidência de tributação brasileira sobre as classes mais baixas é extremamente alta, diminuindo, quando aumenta a renda mensal familiar. Isso se caracteriza um país no qual a tributação é extremamente regressiva, mostrando

que os mais pobres e os trabalhadores assalariados arcam o maior ônus do financiamento das políticas públicas no Brasil. Em relação a 2004 esses valores aumentaram consideravelmente. A diferença de porcentagem em 2008 entre o mais pobre (até 2 SM) e os mais ricos (mais de 30 SM) é de 17,7%. Logo, se torna praticamente impossível falar de que ocorre uma equidade no sistema tributário brasileiro, muito pelo contrário, há uma completa iniquidade.

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 sobre a distribuição desse ônus na sociedade. A maioria dos tributos coletados no Brasil é de origem indireta, recaindo consideravelmente sobre a população de baixa renda. Além do mais, uma quantia considerável do fundo público brasileiro é repassada para o pagamento da dívida pública do país.

**Tabela 1 – CTB em 2004 e 2008**

<b>RENDA MENSAL FAMILIAR</b>	<b>CTB 2004 (%)</b>	<b>CTB 2008 (%)</b>	<b>Variação (%)</b>
Até 2 SM	48,8	53,9	10,45%
2 a 3	38	41,9	10,26%
3 a 5	33,9	37,4	10,32%
5 a 6	32	35,3	10,31%
6 a 8	31,7	35	10,41%
8 a 10	31,7	35	10,41%
10 a 15	30,5	33,7	10,49%
15 a 20	28,4	31,3	10,21%
20 a 30	28,7	31,7	10,45%
Mais de 30			
SM	26,3	29	10,27%
CTB	32,8	36,2	10,37%

Fonte: Carga Tributária por faixas de renda, 2004: Zockun et alli (2007); Carga Tributária Bruta 2004 e 2008: CFP/DIMAC/IPEA; Carga Tributária por faixas de renda, 2008 e Dias Destinados ao Pagamento de Tributos. Elaboração própria.

O Brasil vem aumentando a CTB nos últimos anos, e isso ocorreu, principalmente, por causa do aumento das tributações sobre o consumo. A CTB subiu

de 29% do PIB, em 1994, para 37% em 2005, conforme afirma Salvador (2007). Mesmo que o Brasil esteja entre uma das 10 economias mundiais possui uma grande concentração de renda<sup>13</sup> e a forma de tributação atual não contribui para essa “desconcentração” da renda.

Para ter uma noção em valores reais, a CTB em 2009 foi estimada em R\$ 698,29 bilhões, sendo que, dessa arrecadação tributária, 57% foi financiada pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo. Por fim, no último ano, por intermédio da DRU, foram transferidos para o Orçamento Fiscal o montante de R\$ 39,2 bilhões que pertenciam a seguridade social (INESC, 2010).

Conclui-se, então, o quanto o país possui características desiguais no que se diz respeito à CTB. No Brasil os mais pobres acabam contribuindo mais para o financiamento das políticas sociais brasileiras do que as classes mais ricas. Isso ocorre pela insuficiência de impostos diretos em detrimento da tributação indireta. Além disso, os tributos diretos se limitam a tributação da renda dos trabalhadores assalariados. Portanto, há uma enorme regressividade na arrecadação de tributos, sendo necessária uma mudança na estrutura tributária para ocorrer a tal justiça social preconizada na CF de 1988. Sendo necessário resgatar o princípio de capacidade contributiva, no qual juntamente com os princípios da progressividade e seletividade, asseguram uma tributação maior àqueles que possuem uma renda elevada e mais patrimônio.

### **2.3 O financiamento e orçamento da seguridade social.**

De acordo com a CF de 1988 (art. 195), a Seguridade Social será financiada da seguinte maneira:

(...) por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

---

<sup>13</sup> O Coeficiente Gini é usado para medir o grau de desigualdade de renda existente em um determinado país. O valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (um indivíduo detém toda a renda do país). O valor do Coeficiente Gini no Brasil é de 0,54, muito alto em relação a países como a Noruega (0,25) ou França (0,327). Disponível em: [http://www.suapesquisa.com/economia/coeficiente\\_gini.htm](http://www.suapesquisa.com/economia/coeficiente_gini.htm)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Com isso, pode-se perceber que o Orçamento da Seguridade Social é financiado, em grande parte pelas contribuições sociais. A implementação dessas contribuições sociais após a Constituição acabou sendo realizada por tributos indiretos, que incidem sobre o consumo, que, na maioria das vezes, possuem um caráter regressivo e logo, acaba onerando mais aqueles de menor poder aquisitivo, conforme foi dito na seção 2.2 desse capítulo.

De acordo com Soares (2001), o financiamento da seguridade social é vulnerável, já que mesmo que exista o OSS, não há critérios claros sobre a divisão dos recursos para as três políticas da seguridade social e seus fundos específicos: o Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS) e o Fundo Nacional da Saúde (FNS). Com isso os recursos acabam sendo discutidos e negociados a cada ano. Há, segundo Delgado (2002, p.112), “disputas políticas importantes pelos recursos orçamentários e, evidentemente, por espaços de poder que, por sua vez, refletem conflitos de prioridades pela utilização de recursos públicos”.

A partir da LOAS é estabelecida a criação do FNAS, que define o financiamento das ações ou programas estabelecidos para a política de assistência social. Isso 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 o decreto (1605/95), o orçamento do FNAS será constituído por:

(...) - dotações orçamentárias da União;

II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos e entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

III - contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro;

IV - recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal;

V - receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma da lei;

VI - receitas provenientes da alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social;

VII - transferência de outros fundos (art. 3º).

Quanto ao financiamento da assistência social, esse tem se mostrado insuficiente e perverso. Segundo Boschetti (2003), é insuficiente porque está longe do necessário para o atendimento das necessidades básicas da população de menor poder aquisitivo e perverso porque os recursos arrecadados são predominantemente de contribuições diretas ou indiretas dos próprios beneficiados.

A tabela 2 mostra a receita da seguridade social do ano de 2004 a 2009, em valores correntes, conforme levantamento realizado pela ANFIP<sup>14</sup> no SIAFI. A tabela 3 mostra a contribuição de cada um dos tributos no financiamento da seguridade social. Conforme os dados das tabelas 2 e 3, percebe-se que 98,51% do financiamento da seguridade social advém das contribuições sociais. Sendo irrisória a participação de recursos do orçamento fiscal no financiamento da seguridade social, apesar do art. 195 da Constituição proibir fontes tributárias de impostos para cobrir os gastos com as políticas de previdência, assistência social e saúde.

A receita previdenciária líquida, que é resultado da arrecadação das contribuições previdenciárias das empresas, dos empregados, do contribuinte individual, do empregado doméstico e do empregador doméstico, é a principal fonte de financiamento da seguridade social, no período de 2004 a 2009. Essa contribuição aumentou sua participação de 38,87% (2004) para 47,40%, em 2009 (tabela 3). A principal justificativa para esse aumento foi o incremento de postos de trabalho

---

<sup>14</sup> Ressalta-se que a ANFIP possui uma própria metodologia de análise dos dados da seguridade social que pode diferenciar-se de outras fontes de análise.



formais nos últimos anos. Os dados do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED) mostram um saldo líquido anual, após 2004, de mais de um milhão de emprego com registro em carteira de trabalho. Com isso, ocorreu um incremento importante no financiamento da seguridade social, particularmente, da previdência, uma vez que essas são receitas destinadas exclusivamente ao pagamento de benefícios previdenciários, conforme determinação constitucional. Contudo, cabe observar que as receitas previdenciárias apresentam também perfil regressivo, pois 2/3 delas constituem encargos patronais, que são repassados ao consumo final, ou seja, aos preços de bens e serviços (SALVADOR, 2010). Toda sociedade acaba financiamento a previdência social, mas somente os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal podem receber os benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Outro 1/3 da receita líquida da previdência vem da contribuição direta dos próprios beneficiários.

De acordo com a tabela 3, ocorre no período em tela um pequeno decréscimo da COFINS no financiamento da seguridade social, representando, em 2009, cerca de 30% do montante aplicado nas políticas de saúde, previdência e assistência social. Convém destacar, que a COFINS é um tributo indireto, já que as empresas repassam o valor da contribuição para as mercadorias, penalizando, então, aqueles que possuem um menor poder aquisitivo. Já a CSLL, que tem características de um imposto direto, já que o tributo incide sobre o lucro das empresas tem arrecadações bem inferiores ao da COFINS, representando apenas 11,42% do financiamento da seguridade social, em 2009.

Por sua vez a CPMF, que foi extinta em dezembro de 2007 e tinha como objetivo de financiar inicialmente a Saúde, mas sendo estendida ao longo tempo para o financiamento da previdência social e da assistência, chegou a representar 10,48% dos recursos aplicados na seguridade social. Note-se que a partir de 2008, o Ministério da Saúde acaba utilizando-se de suas receitas próprias para financiar a saúde, chegando a aplicar, em 2009, R\$ 2,7 bilhões (tabela 2).

**Tabela 2 - Resultado do Orçamento da Seguridade Social, em R\$ milhões: receitas  
2004 a 2009**

<b>Receitas Realizadas</b>	<b>Acumulado no Exercício</b>					
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>I. Receitas de Contribuições Sociais</b>	<b>239.110,00</b>	<b>279.962,90</b>	<b>301.331,90</b>	<b>342.298,80</b>	<b>358.914,10</b>	<b>375.871,10</b>
Receita Previdenciária	93.770,00	108.434,10	123.520,20	140.411,80	163.355,30	182.008,40
Líquida						
COFINS	77.290,00	89.597,50	90.340,70	101.835,10	119.344,70	116.759,20
CPMF	26.390,00	29.120,30	31.996,30	36.382,20	971,3	-13,9
CSLL	19.310,00	26.232,00	27.265,70	33.638,60	42.365,70	43.591,80
PIS/PASEP	19.280,00	22.083,30	23.815,00	26.121,00	30.830,10	31.030,30
Contribuição para correção do FGTS	1.550,00	2.907,70	2.858,10	2.005,70	-	-
Concursos de prognóstico e outras contribuições	1.520,00	1.588,10	1.536,10	1.904,30	2.047,10	2.495,30
<b>2. Receitas próprias dos Órgãos e entidades da Seguridade</b>	<b>2.100,00</b>	<b>2.177,90</b>	<b>2.649,50</b>	<b>3.374,90</b>	<b>3.991,90</b>	<b>3.687,20</b>
Ministério do Desenvolvimento Social	1.240,00	97,4	109,6	64,5	161,5	203,4
Ministério da Previdência Social	810,00	797,6	731,8	963,2	795,2	192,5
Ministério da Saúde	50,00	1.016,00	1.535,80	2.043,00	2.708,20	2.827,00
Taxas de Órgãos e entidades	-	266,9	272,2	304,2	326,6	364,3
<b>3. Contribuições do Orçamento Fiscal par EPU – Benefícios de Legislação Especial</b>	<b>-</b>	<b>1.052,00</b>	<b>1.220,80</b>	<b>1.613,10</b>	<b>2.048,70</b>	<b>2.015,30</b>
<b>Receita Total</b>	<b>241.21,0</b>	<b>283.192,90</b>	<b>305.202,20</b>	<b>347.286,80</b>	<b>364.954,70</b>	<b>381.574,00</b>

Fonte: Para receitas e despesas previdenciárias, SPS/MPS; para os demais, SIAFI - extração Conoff-CD *apud* ANFIP – Análise Orçamentária (2004 a 2008) e no ano de 2009 foi divulgada por Floriano Martins no seminário Direitos Sociais, em 17/06/2010.

Elaboração Própria

**Tabela 3 - Resultado da Participação dos Tributos no Orçamento da Seguridade Social: receitas 2004 a 2009**

Receitas Realizadas	Acumulado no Exercício						Variação	Média
	2004	2005	2006	2007	2008	2009		
<b>1. Receitas de Contribuições Sociais</b>	<b>99,13%</b>	<b>98,86%</b>	<b>98,73%</b>	<b>98,56%</b>	<b>98,34%</b>	<b>98,51%</b>	<b>-0,63%</b>	<b>98,69%</b>
Receita Previdenciária Líquida	38,87%	38,29%	40,47%	40,43%	44,76%	47,70%	22,70%	41,75%
COFINS	32,04%	31,64%	29,60%	29,32%	32,70%	30,60%	-4,50%	30,98%
CPMF	10,94%	10,28%	10,48%	10,48%	0,27%	0,00%	-100,00%	7,07%
CSLL	8,01%	9,26%	8,93%	9,69%	11,61%	11,42%	42,70%	9,82%
PIS/PASEP	7,99%	7,80%	7,80%	7,52%	8,45%	8,13%	1,74%	7,95%
Contribuição para correção do FGTS	0,64%	1,03%	0,94%	0,58%	0,00%	0,00%	-	0,53%
Concursos de prognóstico e outras contribuições	0,63%	0,56%	0,50%	0,55%	0,56%	0,65%	3,78%	0,58%
<b>2. Receitas próprias dos Órgãos e entidades da Seguridade</b>	<b>0,87%</b>	<b>0,77%</b>	<b>0,87%</b>	<b>0,97%</b>	<b>1,09%</b>	<b>0,97%</b>	<b>10,99%</b>	<b>0,92%</b>
Ministério do Desenvolvimento Social	0,51%	0,03%	0,04%	0,02%	0,04%	0,05%	-89,63%	0,12%
Ministério da Previdência Social	0,34%	0,28%	0,24%	0,28%	0,22%	0,05%	-84,98%	0,23%
Ministério da Saúde	0,02%	0,36%	0,50%	0,59%	0,74%	0,74%	3600,00%	0,49%
Taxas de Órgãos e entidades	0,00%	0,09%	0,09%	0,09%	0,09%	0,10%	-	0,08%
<b>3. Contribuições do Orçamento Fiscal par EPU – Benefícios de Legislação Especial</b>	<b>0,00%</b>	<b>0,37%</b>	<b>0,40%</b>	<b>0,46%</b>	<b>0,56%</b>	<b>0,53%</b>	<b>-</b>	<b>0,39%</b>
<b>Receita Total</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>		

Fonte: Para receitas e despesas previdenciárias, SPS/MPS; para os demais, SIAFI - extração Conoff-CD *apud* ANFIP – Análise Orçamentária (2004 a 2008) e no ano de 2009 foi divulgada por Floriano Martins no seminário Direitos Sociais, em 17/06/2010.

Elaboração Própria

Já a tabela 4, mostra as despesas da seguridade social ocorridas entre 2004 a 2009. Os benefícios previdenciários respondem por 62% dos gastos da seguridade social, alcançando o montante de R\$ 223.849,5 milhões destinado ao pagamento de aposentadorias e pensões urbanas e rurais. Os gastos com a saúde que representavam 19% do orçamento da seguridade social, em 2004, teve sua participação reduzida para 16% no período de 2004 a 2009. Por outro lado, ocorre no mesmo período um acréscimo nos gastos do BPC e do RMV (em extinção) subindo de 4,58% no orçamento da seguridade social para 5,2%, em 2009. Isso deve há dois fatos: o aumento real do salário mínimo no período e aprovação do Estatuto do Idoso, que reduziu a idade de acesso ao BPC de 67 anos para 65 anos.

**Tabela 4 - Resultado do Orçamento da Seguridade Social, em R\$ milhões: despesas  
2004 a 2009**

<b>Despesas Liquidadas</b>	<b>Acumulado no Exercício</b>					
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
<b>1. Benefícios Previdenciários</b>	<b>125.750,00</b>	<b>146.839,70</b>	<b>165.585,30</b>	<b>185.293,50</b>	<b>200.811,90</b>	<b>223.849,50</b>
Previdenciários urbanos	102.990,00	115.298,10	128.904,70	143.478,80	153.682,50	178.999,40
Previdenciários rurais	22.760,00	27.189,80	32.368,90	36.682,90	41.763,80	44.850,10
Previdenciários precatórios e requisições	-	4.351,80	4.311,70	5.131,80	5.365,60	-
<b>2. Benefícios Assistenciais</b>	<b>7.580,00</b>	<b>9.335,20</b>	<b>11.570,70</b>	<b>13.468,30</b>	<b>15.640,50</b>	<b>18.712,20</b>
Assistenciais - LOAS	1.850,00	7.540,00	9.678,70	11.566,50	13.747,90	16.864,40
Assistenciais - RMV	5.730,00	1.795,20	1.892,00	1.901,80	1.892,60	1.847,80
<b>3. Compensação Previdenciária</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>612,2</b>	<b>1.246,20</b>
<b>4. Benefícios de Transferência de Renda</b>	<b>-</b>	<b>6.784,60</b>	<b>7.800,90</b>	<b>8.942,90</b>	<b>10.604,60</b>	<b>11.850,80</b>
<b>5. EPU – benefícios especiais</b>	<b>74,00</b>	<b>1.052,00</b>	<b>1.220,80</b>	<b>1.613,10</b>	<b>2.048,70</b>	<b>2.015,30</b>
<b>6. Saúde: pessoal ativo e outras despesas MS</b>	<b>32.150,00</b>	<b>34.517,10</b>	<b>40.745,90</b>	<b>45.797,20</b>	<b>50.265,10</b>	<b>58.261,40</b>
<b>7. Assistência Social: pessoal ativo e outras despesas MDS</b>	<b>4.070,00</b>	<b>1.700,00</b>	<b>2.183,00</b>	<b>2.302,30</b>	<b>2.048,70</b>	<b>2.771,00</b>
<b>8. Previdência Social: pessoal ativo e outras despesas MPS</b>	<b>-</b>	<b>3.404,30</b>	<b>4.547,80</b>	<b>4.792,10</b>	<b>4.753,50</b>	<b>6.262,30</b>
<b>9. Outras ações da Seguridade Social</b>	<b>1.840,00</b>	<b>1.781,40</b>	<b>2.065,40</b>	<b>3.525,10</b>	<b>3.903,60</b>	<b>7.173,70</b>
<b>10. Benefícios FAT</b>	<b>-</b>	<b>11.374,50</b>	<b>14.904,00</b>	<b>17.951,40</b>	<b>20.689,50</b>	<b>27.077,10</b>
<b>11. Outras ações do FAT</b>	<b>-</b>	<b>546,9</b>	<b>683,6</b>	<b>685</b>	<b>724,5</b>	<b>666,4</b>
<b>12. Complementação do FGTS e outras ações</b>	<b>-</b>	<b>3.177,90</b>	<b>685</b>	<b>1.988,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>177.800,00</b>	<b>220.513,60</b>	<b>286.359,20</b>	<b>286.359,00</b>	<b>312.653,00</b>	<b>359.886</b>

Fonte: Para receitas e despesas previdenciárias, SPS/MPS; para os demais, SIAFI - extração Conoff-CD *apud* ANFIP – Análise Orçamentária (2004 a 2008) e no ano de 2009 foi divulgada por Floriano Martins no seminário Direitos Sociais, em 17/06/2010.

Elaboração Própria

Notas: Em 2004, o gasto com custeio e pessoal ativo do MDS e do MPS foram computados igualmente.

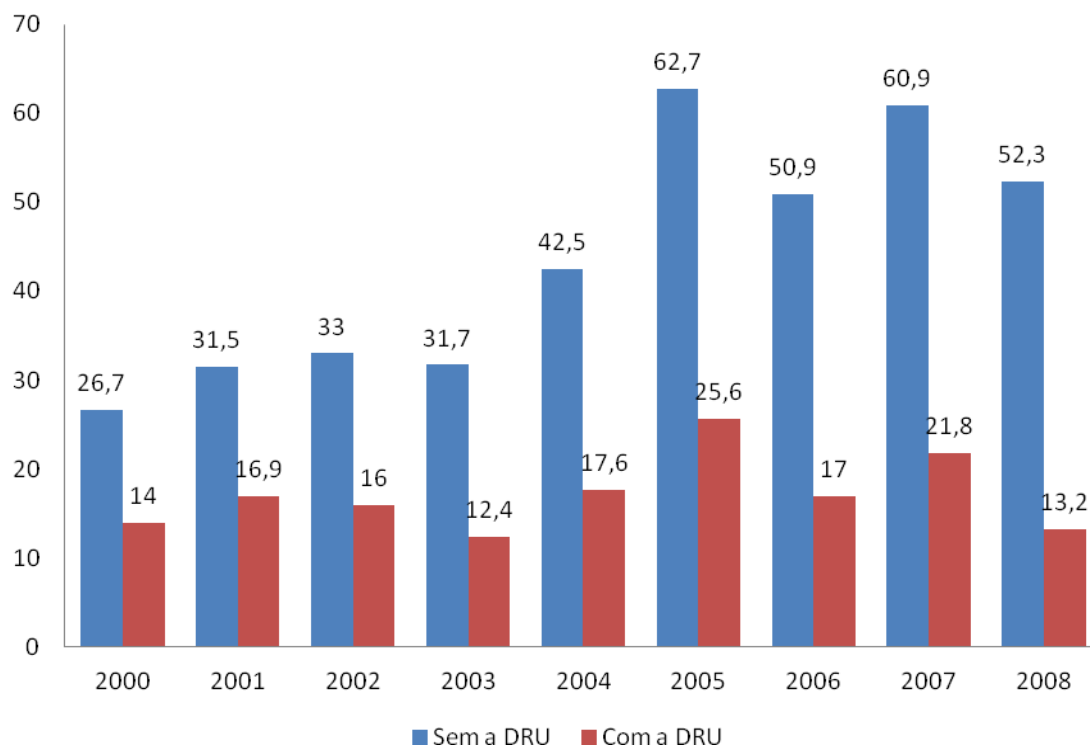
A tabela 5 e o gráfico 2 mostram o efeito da DRU no OSS, revelando que mesmo com a retirada da DRU, a seguridade social permanece superavitária. De acordo com a ANFIP (2009), a DRU acaba prejudicando a sociedade, principalmente, na crise financeira atual do capitalismo já que ela retira recursos que poderiam ser utilizados para gastos sociais, como na saúde, infra-estrutura, criação de empregos e educação, porém, são direcionados ao OF e a composição do superávit primário. A educação e a seguridade social são as mais prejudicadas pela DRU, só a educação perdeu uma quantia de R\$ 72 bilhões nos últimos anos (SALVADOR, 2010) e a seguridade social teve desviado um valor de mais de R\$ 200 bilhões no período de 2000 a 2008, conforme se observa no gráfico 2.

**Tabela 5 – Resultado da Seguridade Social após a perda de receitas provocadas pela DRU (R\$ milhões correntes)**

Receitas e Despesas antes e Depois da DRU	2006	2007	2008	Variação (%)
Receita total antes da DRU (1)	305.202,20	347.286,80	364.954,70	5,1
Receitas desviadas pela DRU (2)	33.923,00	38.845,50	39.070,90	0,6
Receitas total após a DRU (1-2) (a)	271.279,20	308.441,30	325.883,80	5,7
Despesa total da Seguridade Social (b)	254.309,40	286.644,60	312.653,00	9,1
Resultado da Seguridade Social após a DRU (a-b)	16.968,80	21.796,70	13.230,80	-39,3

Fonte: Para receitas e despesas previdenciárias, SPS/MDS; para os demais SIAFI *apud* ANFIP (2009).  
Elaboração Própria

**Gráfico 2 – Evolução do Superávit da Seguridade Social – sem e com os efeitos da DRU – 2000 a 2008**



Fonte: MPS e SIAFI apud ANFIP (2009).

Elaboração Própria

Por fim, segundo a ANFIP (2009) esse aumento de arrecadação do OSS por meio de contribuições sociais sobre a folha, o lucro e o faturamento não tem por explicação somente o aumento das demandas da seguridade social, mas também, porque o governo tem mecanismo, como a DRU, para desvincular recursos das finalidades iniciais. Logo, parafraseando Delgado (2002) o Orçamento da Seguridade Social precisa ser recuperado.

No terceiro e último capítulo, será feito uma análise mais minuciosa sobre o orçamento e o financiamento do PBF, tendo em vista, que ele possui uma forma própria de financiamento já que ele não está inserido no FNAS.

### Capítulo 3 – Orçamento e financiamento do Programa Bolsa Família.

Este capítulo será destinado à análise do orçamento e das fontes de financiamento do PBF no período de 2004 a 2009. Por meio dos dados será possível perceber o quanto o governo federal destinou para o PBF e quais as principais fontes de recursos deste programa.

As análises do orçamento do PBF serão as seguintes: a primeira é o quanto o PBF arrecadou nesses seis anos e para qual tipo de ação o recurso foi destinado. A segunda análise é referente às fontes de financiamento do PBF, revelando as características dos tributos, ou seja, se essas fontes provem de tributos diretos ou indiretos. Por fim, é mostrada a participação do PBF no OSS e na assistência social.

A tabela 6 e o gráfico 3 apresentam a evolução do PBF, no período de 2004 a 2009, em valores deflacionados pelo IGP-DI. O orçamento do programa evoluiu de R\$ 8,1 bilhões, em 2004, para R\$ 12,5 bilhões, ou seja, um crescimento real de 53,94%.

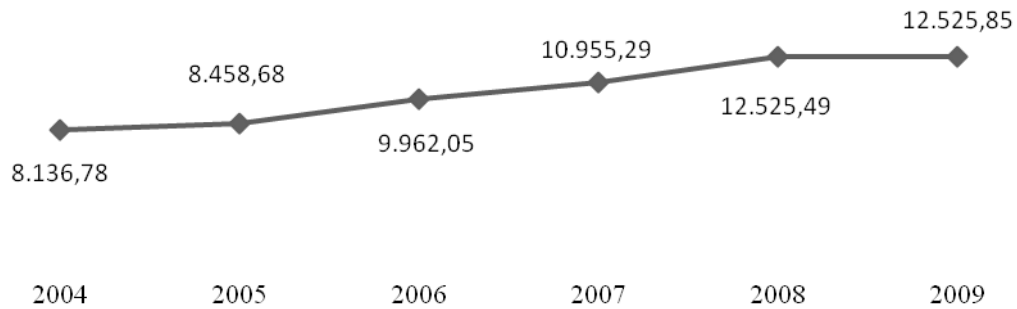
**Tabela 6 – Evolução do PBF, em R\$ milhões liquidados, em valores deflacionados pelo IGP-DI**

<b>Ano</b>	<b>Assistência Social</b>	<b>PBF</b>	<b>Participação em %</b>
2004	19.451,39	8.136,78	41,83%
2005	20.271,40	8.458,68	41,73%
2006	26.087,62	9.962,05	38,19%
2007	29.403,66	10.955,29	37,26%
2008	32.659,81	12.525,49	38,35%
2009	33.932,71	12.525,85	36,91%
<b>Variação 2009/2004</b>	<b>74,45%</b>	<b>53,94%</b>	-

Fonte: SIAFI/SIGA  
Elaboração Própria

De acordo com a tabela 6 e o gráfico 3, percebe-se que houve um aumento do gasto do PBF e esse aumento mostra a sua importância dentro do cenário da política social brasileira. Depois de 2007, o PBF passou pela primeira vez da casa dos R\$ 10 bilhões por ano e em 2008 esse valor já passava dos R\$ 12 bilhões e tem a tendência de aumentar ainda mais o seu orçamento. Entre 2004 a 2009 a variação foi de 53,94%, ou seja, ele aumentou em 2009 mais da metade do que foi investido no programa em 2004.

**Gráfico 3 - Evolução dos gastos do PBF (2004 -2009), em R\$ milhões**



Fonte: SIAFI/SIGA  
Elaboração própria

A tabela 7 apresenta a execução orçamentária do PBF por ações e unidades orçamentárias. Além disso, apresenta os valores liquidados em relação aos valores autorizados anualmente no orçamento. Os dados levantados junto ao SIAFI e disponibilizados no sistema SIGA revelam que, em todos anos, o montante liquidado supera 90% aos valores autorizados pela LOA. Contudo, em algumas ações há uma diferença entre os valores que foram autorizados para determinadas ações e os valores liquidados. Apesar dessa diferença ser, na maioria dos casos, irrisória, ela existe. Isso significa que parte dos recursos que foram autorizados para determinadas ações foi recolhido pelo governo federal para ou ser utilizado em outra ação ou compor o superávit primário por meio da DRU, logo, o orçamento não foi integralmente executado, conforme autorizado pelo Congresso Nacional.

A tabela 7 também mostra que o programa não é submetido ao controle social do Fundo Nacional de Assistência Social sendo sua execução realizada diretamente na Unidade Orçamentária Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). A exceção nos anos de 2004 e 2005, quando R\$ 3,8 bilhões foram liquidados no FNS. Tratava-se de uma artimanha do governo federal para indicar um aumento de recursos na saúde, visando cumprir a Emenda Constitucional (EC) 29. Essa ação do governo foi denunciada pelo Conselho Nacional de Saúde e pela Frente Parlamentar de Saúde e o



governo parou de fazer isso em 2006, quando houve um parecer do Ministério Público contrário a essa decisão, uma pressão do movimento social e uma negativa dos parlamentares do Congresso Nacional (SALVADOR, 2010).

O PBF alocou recursos em sete ações no período de 2004 a 2009. Mas de acordo com a tabela 7, o governo federal gasta, em média, 95% dos recursos liquidados pelo PBF, com as ações de transferência de renda direta às famílias em situação de pobreza e pobreza extrema. Os outros 5% são gastos com a gestão e administração do programa, publicidade e serviços de concessão, manutenção e cessação dos benefícios de transferência direta de renda. O governo gastou em ações administrativas ao longo do período quase R\$ 3 bilhões, em valores deflacionados pelo IGP-DI, o que equivale a  $\frac{1}{4}$  dos valores transferidos diretamente às famílias em 2009.

**Tabela 7- Execução orçamentária do Programa Bolsa Família (2004 a 2009), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI**

UO Cod./Desc	AÇÃO Cod./Desc.	2004			2005			2006			2007			2008			2009		
		Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%	Autorizado	Liquidado	%
36901- FNS	099A – Auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças de idade entre 0 e 6 anos, para melhoria das condições de saúde e combate às carências nutricionais	1.236,82	1.148,84	92,89%	2.842,66	2.664,73	93,74%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
55101- MDS	099A – Auxílio à família na condição de pobreza extrema, com crianças de idade entre 0 e 6 anos, para melhoria das condições de saúde e combate às carências nutricionais	-	-	-	-	-	-	2.511,88	2.158,94	85,95%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
55101- MDS	6524 – Serviços de concessão, manutenção e cessação dos benefícios de transferência direta de renda	281,21	240,07	85,37%	410,15	245,16	59,77%	705,50	695,30	98,55%	509,55	509,55	100,00%	268,45	266,97	99,45%	274,64	222,88	81,15%
55101- MDS	8446 – Serviço de apoio à gestão descentralizada do programa bolsa família	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	326,28	320,18	98,13%	266,36	236,08	88,63%
55101- MDS	4641 - Publicidade de utilidade pública	2,81	2,81	100,00%	1,28	1,28	100,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
55101- MDS	6414 – Sistema nacional para identificação e seleção de público-alvo para os programas de transferência de renda	-	-	-	9,23	9,23	100,00%	26,46	20,36	76,95%	25,16	25,13	99,89%	22,42	22,03	98,26%	11,39	7,97	70,00%
55101- MDS	2272 - Gestão e administração do programa	11,93	6,88	57,73%	12,58	12,58	100,00%	3,66	2,02	55,15%	3,41	3,41	100,00%	3,09	2,74	88,81%	2,47	2,47	100,00%
55101- MDS	0060 – Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e pobreza extrema	6.755,48	6.738,18	99,74%	5.612,40	5.525,69	98,45%	7.538,39	7.085,43	93,99%	10.417,19	10.417,19	100,00%	-	-	-	-	-	-
55101- MDS	8442 – Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.943,43	11.913,56	99,75%	12.056,46	12.056,46	100,00%
<b>Total</b>		<b>8.288,24</b>	<b>8.136,78</b>	<b>98,17%</b>	<b>8.888,31</b>	<b>8.458,68</b>	<b>95,17%</b>	<b>10.785,88</b>	<b>9.962,05</b>	<b>92,36%</b>	<b>10.955,32</b>	<b>10.955,29</b>	<b>100,00%</b>	<b>12.563,67</b>	<b>12.525,49</b>	<b>99,70%</b>	<b>12.611,31</b>	<b>12.525,85</b>	<b>99,32%</b>

Fonte: SIAFI/SIGA

Elaboração própria

A tabela 8 mostra a participação do PBF no OSS. Pode-se perceber que o PBF aumentou sua participação e sua relevância dentro do OSS. Percebe-se que ocorreu um aumento de 30,70% do OSS nos anos de 2004 a 2009, já o PBF cresceu 53,94% no mesmo período.

**Tabela 8 – Participação do PBF no OSS, valores liquidados em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI**

<b>Ano</b>	<b>OSS</b>	<b>PBF</b>	<b>Participação em %</b>
2004	297.939,07	8.136,78	2,73%
2005	308.820,86	8.458,68	2,74%
2006	332.951,66	9.962,05	2,99%
2007	362.646,19	10.955,29	3,02%
2008	382.211,56	12.525,49	3,28%
2009	389.416,92	12.525,85	3,22%
<b>Variação</b>			
<b>2009/2004</b>	<b>30,70%</b>	<b>53,94%</b>	-

Fonte: SIAFI/SIGA

Elaboração própria

A tabela 9 apresenta os valores liquidados na função 8 (assistência social) em todas as unidades orçamentárias vis a vis ao orçamento liquidado no PBF. Os gastos com assistência social crescem 74,45%, mais que o dobro do crescimento da seguridade social no período (tabela 8). O PBF corresponde a 1/3 de todo os valores liquidados do orçamento da assistência social entre 2004 e 2009. Contudo, ele cresceu a um ritmo menor que as demais despesas da assistência, notadamente o BPC, que responde por mais de 90% do FNAS. Conforme, já afirmado anteriormente, o BPC acompanhou a evolução do salário mínimo e as mudanças no estatuto do idoso, enquanto, o valor da Bolsa Família não tem critério constitucional que obriga o seu reajuste, ficando a depender dos arranjos orçamentários e da vontade política do Presidente da República, pois é um programa governamental, não de Estado.

**Tabela 9 – Participação do PBF no Orçamento da Assistência Social, valores liquidados em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI**

<b>Ano</b>	<b>Assistência Social</b>	<b>PBF</b>	<b>Participação em %</b>
2004	19.451,39	8.136,78	41,83%
2005	20.271,40	8.458,68	41,73%
2006	26.087,62	9.962,05	38,19%
2007	29.403,66	10.955,29	37,26%
2008	32.659,81	12.525,49	38,35%
2009	33.932,71	12.525,85	36,91%
<b>Variação 2009/2004</b>	<b>74,45%</b>	<b>53,94%</b>	-

Fonte: SIAFI/SIGA  
Elaboração própria

Para compreender sobre o financiamento do PBF é importante analisar sobre como é formado sua maior fonte de recurso até 2007, que é o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP). O FCEP era constituído pela a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF). Quando foi criado em 1997, a CPMF teria 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.

As tabelas 10 e 11 apresentam as fontes que financiaram o PBF, no período de 2004 a 2009. A primeira contém os valores em R\$ milhões deflacionados pelo IGP-DI que foram destinados ao PBF. A segunda apresenta a participação em percentual das fontes no financiamento do programa. Percebe-se que até 2007 o FCEP financiava a maior parte do programa. Em média 70% da arrecadação do PBF vinham desse fundo. Nesse mesmo período, percebe-se que houve um aumento dos valores arrecadados pelo FCEP. Em 2004, ele arrecadou mais de R\$ 5 bilhões e saltou para quase R\$ 9 bilhões em 2009, em valores deflacionados pelo IGP-DI.

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. Esta fonte que contribuía com R\$ 1,4 bilhão, em 2004, para o PBF, alcançou R\$ 11,6 bilhões, em 2009, um aumento de 701,08%, em termos

reais, nesse período (tabelas 10 e 11). Em 2009, a COFINS representou 92,6% do orçamento liquidado no PBF.

**Tabela 10 – Fontes do PBF (2004 a 2009), em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI**

Fonte (Cód/ Desc)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média	Varição 2004 a 2009 em %
100 - Recursos ordinários	535,75	25,39	4,24	261,75	3.593,06	417,34	806,26	-22,10%
148 - Operações de crédito externas - moeda	0,00	19,37	4,12	0,00	5,10	0,00	4,76	-
151 - CSLL	188,01	399,78	2.083,24	243,04	1.226,87	388,18	754,85	106,46%
153 - COFINS	1.447,20	1.625,84	537,19	1.463,63	6.995,80	11.593,30	3.943,83	701,08%
155 - CPMF	848,58	1.026,11	0,00	0,00	0,00	51,14	320,97	-93,97%
179 - Fundo de combate e erradicação da pobreza	5.117,24	5.362,19	7.208,80	8.955,94	675,59	44,55	4.560,72	-99,13%
180 - Recursos financeiros diretamente arrecadados	0,00	0,00	124,46	30,93	29,07	31,33	35,97	-
195 - Doações de entidades internacionais	0,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	-100,00%
<b>TOTAL</b>	<b>8.137,35</b>	<b>8.458,68</b>	<b>9.962,05</b>	<b>10.955,29</b>	<b>12.525,49</b>	<b>12.525,85</b>	<b>10.427,45</b>	<b>53,93%</b>

Fonte: SIAFI/SIGA

Elaboração própria

**Tabela 11 – Fontes do PBF (2004 a 2009), participação %**

Fonte (Cód/ Desc)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média	Varição 2004 a 2009 em %
100 - Recursos ordinários	6,6%	0,3%	0,0%	2,4%	28,7%	3,3%	6,9%	-49,39%
148 - Operações de crédito externas - moeda	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	-
151 - CSLL	2,3%	4,7%	20,9%	2,2%	9,8%	3,1%	7,2%	34,13%
153 - COFINS	17,8%	19,2%	5,4%	13,4%	55,9%	92,6%	34,0%	420,42%
155 - CPMF	10,4%	12,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	3,8%	-96,08%
179 - Fundo de combate e erradicação da pobreza	62,9%	63,4%	72,4%	81,7%	5,4%	0,4%	47,7%	-99,43%
180 - Recursos financeiros diretamente arrecadados	0,0%	0,0%	1,2%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	-
195 - Doações de entidades internacionais	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-100,00%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>0,00%</b>

Fonte: SIAFI/SIGA

Elaboração própria

De acordo com os dados das tabelas 10 e 11, em média, 85,5% do que foi destinado ao PBF no período de 2004 a 2009, provêm de tributos regressivos. Isso quer dizer que as fontes de financiamento do PBF oneram justamente àquelas famílias que são beneficiadas pelo programa, ou seja, as mais pobres. Portanto, uma parte das despesas do governo com o PBF retornou aos cofres do Estado por meio dos tributos existentes sobre bens e consumos. Os outros 14,5% representam fontes com

características progressivas, como é o caso dos Recursos Ordinários e a CSLL, que incidem dos impostos do orçamento fiscal e dos lucros das empresas, respectivamente. Essas fontes progressivas apresentam uma parcela muito pequena dentro de todo o orçamento do PBF. Ainda, deve ser considerar que uma parte dos recursos ordinários é obtida por meio da DRU.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação dos PTR no cenário da política de assistência social vem ganhando mais força nesses últimos anos. Atualmente, os dois maiores programas da assistência social possuem o caráter de transferência de renda direta. Porém, esses programas não estão de fato concretizando os objetivos da política da assistência social para aqueles beneficiados pelo BPC ou PBF. Não concretiza esses objetivos porque são programas que possuem caráter paliativo e que focaliza na renda da família para de fato fazer a intervenção necessária, contradizendo, então, o que está escrito na CF de 1988, quando esta afirma que a “assistência social será prestada a quem dela necessitar (...)” (art. 203).

No caso do BPC, por exemplo, há a focalização naqueles que, além de se encontrarem na situação de pobreza ou extrema pobreza, estão excluídos do mercado de trabalho, no caso os idosos e as pessoas com deficiências incapazes para o trabalho e para a vida independente. Já o PBF, focaliza naquelas famílias na mesma situação de pobreza e pobreza extrema que se encontram os beneficiados do BPC, porém, essas famílias devem cumprir condicionalidades para continuar recebendo benefício mensal. Essa atitude por parte do governo federal é questionável porque aparenta que nenhuma pessoa deva receber um benefício sem dá nada em troca, no caso a educação e a saúde.

A política de assistência social brasileira demorou a se desenvolver e somente atingiu o seu ápice legal com a promulgação da CF. Antes ela era vista como uma 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.

Porém, no que concerne especificadamente a política de assistência social, essa vem demonstrando dificuldades em se estabelecer no cenário das políticas sociais brasileiras. O primeiro ponto para essa afirmação foi a dificuldade na promulgação de sua lei orgânica, que demorou cinco anos para ser aprovada e o BPC só entrou em vigor, efetivamente, em 1995. O segundo ponto é a questão do financiamento dos programas da assistência social, que continua sem a exigência de aplicação mínima de recursos ficando com as sobras das demais políticas. Isso limita suas ações aos benefícios, revelando dificuldades na expansão dos serviços, por exemplo, o Sistema

Único de Assistência Social (SUAS). Quanto à matéria orçamentária, a CF de 1988 trouxe avanços e instituiu no ciclo orçamentário brasileiro três importantes peças que é o PPA, LDO, LOA que devem estar relacionadas entre si, ou seja, a LOA deve estar em consonância com o LDO que por sua vez deve estar em consonância com o PPA.

A LOA possui três divisões: o OF, o OIEE e o OSS. Porém, essas três divisões estão em constantes disputas no Orçamento Geral da União. Desde 1994, existe um dispositivo constitucional, atualmente denominado DRU, que tem a liberdade de desviar até 20% do OSS para o OF. Com isso, grande parte dos juros da dívida pública é custeado pelo orçamento social. Essa escolha política onera aqueles que usufruem das políticas de saúde, assistência social e previdência social, já que essas políticas sociais podem ter um orçamento 20% menor que arrecadados pelas contribuições sociais exclusivas.

Ao analisar a CTB, conclui-se que ela onera aqueles que possuem um menor poder aquisitivo e isso ocorre porque sistema tributário brasileiro é extremamente regressivo, já que sua maior parte da arrecadação vem de tributos que incidem sobre o consumo de bens e serviços. Logo, aqueles de baixa renda ou os trabalhadores assalariados arcam com a maior parte do financiamento das políticas públicas brasileiras.

Isso se torna visível quando analisamos o PBF e percebemos que mais de 80% dos valores arrecadados por esse programas provem de uma tributação indireta e o próprio fundo financiador da maior parte do programa, até 2007, era constituído por imposto que possui características regressivas e que são repassados pelos empresários aos preços dos produtos. O que o governo gasta anualmente com o pagamento do benefício para as mais de 12 milhões de famílias é repassado para ele na forma de tributos.

A análise orçamentária do PBF mostra um aumento importante nos recursos do programa, no período de 2004 a 2009, representando mais de 30% do orçamento da assistência social e um aumento de participação no Orçamento da Seguridade Social, em detrimento de políticas universais com a da saúde. A pesquisa comprovou a principal hipótese deste trabalho que o financiamento do programa é regressivo, indicando que os próprios beneficiários que suportam uma carga tributária de 50%, acabam financiando indiretamente os benefícios recebidos.

Para ter uma política tributária justa é necessário reformar o sistema tributário brasileiro atual. A política tributária deve ser, antes de tudo, um instrumento de



distribuição de renda e indutora do desenvolvimento econômico e social do país. Para tal é necessário mudar a forma de tributação no Brasil, tendo como a principal fonte de arrecadação o Imposto de Renda sob pessoa física ou jurídica já que este se apresenta como uma das maiores fontes de impostos diretos. Somente dessa maneira que será possível reverter o quadro da CTB e onerar aqueles que estão no topo da pirâmide social, nos casos os ricos. Para tal, se mostra necessário que o país mude radicalmente a sua forma de tributação, principalmente, no que concerne ao financiamento das políticas sociais e mais especificadamente da política de assistência social. Porque o que ocorre atualmente é que aqueles que são beneficiados pelos programas da assistência social estão arcando com o ônus do custo desses programas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIP. **Análise da seguridade social em 2004**. Brasília: Associação Anfip de Estudos da Seguridade Social, 2005.

\_\_\_\_\_. **Análise da seguridade social em 2005**. Brasília: Associação Anfip de Estudos da Seguridade Social, 2006.

\_\_\_\_\_. **Análise da seguridade social em 2006**. Brasília: Associação Anfip de Estudos da Seguridade Social, 2007.

\_\_\_\_\_. **Análise da seguridade social em 2007**. Brasília: Associação Anfip de Estudos da Seguridade Social, 2008.

\_\_\_\_\_. **Análise da seguridade social em 2008**. Brasília: Associação Anfip de Estudos da Seguridade Social, 2009.

ANDERSON, Perry. **Balço do neoliberalismo**. In: Sader, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p.9-38.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. Campinas, SP, Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e historia**. São Paulo: Cortez, 2007.

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.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilásio. **Orçamento da seguridade social e política: perversa alquimia**. *Serviço Social & Sociedade*, nº87, São Paulo: Cortez, setembro de 2006. p. 25-57.

BOSCHETTI, Ivanete; TEIXEIRA, Sandra; DIAS, Adriane. **Programa de transferência de renda: a “nova” face da política de assistência social no governo Lula.** *InfoGesst*, ano 1, n° 1, novembro de 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 2 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei n° 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe Sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências, 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>>. Acesso em: 2 mai. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto 5209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm). Acessado em: 16 de outubro de 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei n° 81035**, de 04 de janeiro de 2004. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: [http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/10835\\_04.html](http://www.trt02.gov.br/geral/tribunal2/Legis/Leis/10835_04.html). Acessado em: 10 de agosto de 2010.

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>. Acessado em: 15 de outubro de 2009

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

DELGADO, Guilherme. **O orçamento da seguridade social precisa ser recuperado.** *Políticas sociais*, Brasília, IPEA, N°5, agosto de 2002, pp. 111-114.

DINIZ, Simone. **Critérios de justiça e programas de renda mínima.** *Rev. katálysis* [online]. 2007, vol.10, n.1, pp. 105-114. ISSN 1414-4980. doi: 10.1590/S1414-49802007000100012.

FAZENDA, Ministério da Fazenda. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei\\_responsabilidade\\_fiscal.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp). Acesso em: 21 de julho de 2010.

FROTA, Mainara; ZIMMERMANN, Clóvis. **O Brasil e as experiências internacionais de programas de transferência de renda.** Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/mainaramizziOBrasileasexperienciasinternacionaisdeProgramas.pdf>. Acesso em: 03 de setembro de 2010.

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.

HOUTART, François. **El sentido de la “lucha contra la pobreza” para el neoliberalismo.** In. CARVALHO, Denise Bomtempo Birche de (org.). *Política Social, Justiça e Direitos de Cidadania na América Latina*. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2007.

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.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família.** *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, 2009. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582009000100002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000100002&lng=pt&nrm=iso). Acessado em: 20 de setembro de 2009.

KREIN, José. **O avanço da contratação flexível.** *Carta social e do Trabalho*, nº 6, p. 33-42, maio a agosto de 2007.

MONNERAT, Giselle Lavinias et alii . **Do direito incondicional à condicionalidade do direito:** as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, dez. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>. Acessado em: 11 de setembro de 2009.

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

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.

OLIVEIRA, Fabrício A. **Economia e política das finanças públicas:** Uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira. SP: Hucitec, 2009.

PEREIRA, Potyara A. P. **Políticas Sociais:** temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Política de Assistência no Brasil:** avanços e retrocessos. In: Cadernos do CEAM, Ano III, nº 11. Brasília: UnB, Out. de 2002. p. 63-80.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social na Perspectiva dos Direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996. p. 5-57.

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

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State?** Cambridge. Polity Press. 1991, pp. 102 a 140. Resumo preparado por Potyara A. P. Pereira, a partir da tradução do texto original.

*Políticas Sociais – acompanhamento e análise* Brasília: IPEA, 2007, nº13. p. 77-114.

PRATES, Jane. **A democratização do poder local por meio do orçamento participativo da assistência social.** In: *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 66, p. 91-108, jul. 2001.

SALVADOR, Evilásio. **A distribuição da carga tributária:** quem paga conta? In: SICSÚ, João. *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo Editoria, 2007, p. 79-93.

\_\_\_\_\_. **Fundo público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Questão tributária no Brasil:** como fazer a elite pagar a conta?. Publicado *Jornal Le Monde Diplomatique – Brasil*, jan/2009. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/questao-tributaria-no-brasil/?searchterm=salvador>. Acessado em 15 de agosto de 2010.

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

SENNA, Mônica de Castro Maia et. al. **Programa bolsa família:** nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. *Rev. katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, jun. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>. Acessado em: 16 de setembro de 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Bolsa Família:** problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 11 de outubro de 2009.

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. **As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina:** recentes ou tardias estratégias de proteção social? 2005. Tese (Doutorado em Sociologia). Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas. CEPPAC, Universidade de Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **Configuração recente dos Programas de transferência de renda na América Latina:** focalização e condicionalidades. In: *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008. p.196-219.