



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

Adriana Arão da Silva Reis

**O Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil: uma análise do
período de 2007 a 2010.**

Brasília (DF), dezembro de 2011.

Adriana Arão da Silva Reis

**O Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil: uma
análise do período de 2007 a 2010.**

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. Evilásio da Silva Salvador.

Brasília (DF), dezembro de 2011.

Folha de aprovação

Adriana Arão da Silva Reis

Financiamento da Política de Assistência Social no Brasil: uma análise do período de
2007 a 2010.

(2007-2010)

Aprovado em : ___ / ___ / ___

Banca examinadora:

Prof. Dr. Evilásio da Silva Salvador (orientador – UnB)

Profa. Dra. Rosa Helena Stein (UnB)

Assistente Social Msc. Nathália Eliza de Freitas (SEDEST-DF)

A Deus, pela presença sempre fiel.

Agradecimentos

Ninguém vence sozinho. O fim desta importante etapa da minha vida, eu devo a algumas pessoas que, quer presentes ou ausentes, contribuíram de alguma maneira para a concretização desse sonho. Essa vitória também pertence a vocês!

Aos meus queridos pais, Jônes e Mocinha, pelo amor incondicional e como se não bastasse, sempre investiram nos meus estudos e acreditaram no meu potencial. Obrigada mãe por sempre deixar seu ninho pra me socorrer!

Ao meu grande amor, Elias, obrigada por não me deixar desistir quando eu não acreditava mais que seria possível continuar. A vida ao seu lado é a certeza que o Pai do Céu me ama muito. Te amo pra sempre!

Ao meu filho querido, Abner, mamãe te ama muito! Você tornou minha vida mais cheia de encanto e brilho.

Aos meus irmãos, Nazareno, Daniel e Fabiana, obrigada pelo apoio, é sempre bom saber que há queridos intercedendo e torcendo por nós.

Aos meus sogros e cunhados, eu não poderia ter sido agraciada com uma família melhor. Obrigada, amo vocês!

À amiga Dadá, obrigada por sempre me emprestar seu ombro e ouvido para minhas lágrimas, angústias e temores. Você é um presente do Céu!

Ao meu orientador, Evilásio, obrigada é pouco! Sua paciência, compreensão e principalmente, as orientações, tornaram possível a produção deste trabalho. Você sabe o quanto foi difícil chegar até aqui. Quantas vezes cheguei totalmente desorientada nos nossos encontros e nunca saí do mesmo jeito. Obrigada!

À Profa. Rosa Stein e Assistente Social Nathália Freitas por gentilmente aceitarem participar da minha banca examinadora.

À Assistente Social Cláudia Alves por ter me ensinado sobre a prática do trabalho dos assistentes sociais.

E, principalmente, a Deus, companheiro sempre presente em todos os momentos, Ele foi a chave de tudo. O mérito é todo Seu, muito obrigada!

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Evolução de receitas do FPAS – 1971 a 1986.....	21
Tabela 2 – Evolução da Função Assistência Social – 2007 a 2010.....	28
Tabela 3 – Evolução das despesas com as transferências de renda com condicionalidades – Bolsa-Família, 2007 a 2010.....	29
Tabela 4 – OSS e os efeitos da DRU – 2005 a 2010.....	42
Tabela 5 - Receitas da Seguridade social – 2007 a 2010.....	45
Tabela 6 – Execução dos valores pagos no OSS por função orçamentária – 2007 a 2010.....	46
Tabela 7 – Participação dos entes federados no financiamento da Assistência Social – 2006 – 2009.....	48
Tabela 8 – Execução orçamentária da função Assistência Social por fontes de financiamento – 2007 a 2010.....	55
Tabela 09 – Gastos tributário indiretos na função Assistência social – 2007 a 2010.....	58

Lista de Quadros

Quadro 1 – Definição dos pisos no financiamento da Política de Assistência Social.....	49
Quadro 2 – Blocos de financiamento da Proteção Social, conforme SUAS.....	52

Lista de Sigla

ANFIP — Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BID — Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC — Benefício de Prestação Continuada
CAP — Caixas de Aposentadoria e Pensão
CEBAS – Certificação de Entidade Beneficente da Assistência Social
CF — Constituição Federal
CNSS — Conselho Nacional da Seguridade Social
COFINS — Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF — Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CSLL — Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTB — Carga Tributária Bruta
DRU — Desvinculação de Receitas da União
FAT — Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCEP – Fundo de Combate a Erradicação da Pobreza
FEF — Fundo de Estabilização Fiscal
FPAS – Fundo de Previdência e Assistência Social
FGV — Fundação Getúlio Vargas
FHC — Fernando Henrique Cardoso
FMI — Fundo Monetário Internacional
FNAS — Fundo Nacional de Assistência Social
FSE — Fundo Social de Emergência
FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
FUNAC – Fundo Nacional de Ação Comunitária
IAP — Instituto de Aposentadoria e Pensão
ICMS — Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI — Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna
INESC — Instituto de Estudos Socioeconômicos
INPS — Instituto Nacional de Previdência Social
INSS — Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI — Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF — Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPVA — Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LBA — Legião Brasileira de Assistência
LDO — Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA — Lei Orçamentária Anual
LOAS — Lei Orgânica da Assistência Social
LRF — Lei de Responsabilidade Fiscal
MP — Medida Provisória
MPAS — Ministério da Previdência e Assistência Social
NOB – Norma Operacional Básica
OCDE — Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSS — Orçamento da Seguridade Social

PBF — Programa Bolsa-Família
PIB — Produto Interno Bruto
PPA — Plano Plurianual
PTR – Programa de Transferência de Renda
RFB — Secretaria da Receita Federal do Brasil
RMV — Renda Mensal Vitalícia
SIAFI — Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SINPAS — Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SRF — Secretaria da Receita Federal
SUAS – Sistema Único de Assistência social
SUS – Sistema Único de Saúde

Resumo

Esta monografia se propõe a analisar o financiamento que rege a política de Assistência Social e teve como ponto de partida o levantamento da trajetória da política desde a prestação da assistência social como caridade e com sobras de recursos até sua elevação como política pública por meio da Constituição de 1988 e a criação de um fundo específico para a área. O estudo contempla também as dificuldades da Seguridade social em constituir-se como um sistema amplo de proteção social, uma vez que a Assistência Social é componente da Seguridade. Num segundo momento, o trabalho trata sobre a constituição do fundo público e sua relação com a manutenção do capitalismo e com a reprodução da força de trabalho. É feito uma análise do ciclo e processo orçamentário no Brasil e uma discussão da CTB e os tipos de tributos existentes no país. É apreciado ainda o orçamento da seguridade social. Por último, é analisado as mudanças no financiamento ocasionado pelo SUAS e feito um estudo sobre as fontes de financiamento da política. Os recursos alocados na política apresentou um aumento de 33% no período avaliado, no entanto a análise das fontes dos recursos que financiam a política é predominantemente marcado por tributos regressivos, onerando justamente os beneficiários da política.

Palavras-chaves: Assistência Social, fundo público, financiamento.

Sumário

Introdução.....	11
Procedimentos metodológicos.....	13
Capítulo 1 – A difícil construção da Assistência Social como direito no Brasil.....	15
1.1. A trajetória da Assistência Social Brasileira.....	15
1.2. A Seguridade Social na Constituição de 1988.....	25
1.3. A expansão da política de Assistência Social nos anos recentes.....	27
Capítulo 2 – Fundo Público e Orçamento no Brasil.....	33
2.1. Fundo público como estruturante do capitalismo contemporâneo.....	33
2.2. O ciclo e o processo orçamentário no Brasil.....	36
2.3. O orçamento da Seguridade Social.....	41
Capítulo 3 – O Financiamento da Assistência Social.....	47
3.1. Financiamento da Assistência Social após o SUAS.....	47
3.2. Financiamento Tributário da Assistência Social.....	53
3.3. Financiamento Indireto da Assistência Social.....	55
Considerações Finais.....	59
Referências Bibliográficas.....	61

Introdução

A trajetória da Assistência Social demonstra uma falta de clareza em seu financiamento e não são muitos os estudos que exploram esse tema o que dificulta o acompanhamento e controle da política. Boschetti (2003) considera que o financiamento sempre foi insuficiente e perverso à medida que não atende de forma satisfatória as necessidades da população e que os recursos provenientes para a política oneram mais a classe dos trabalhadores.

A assistência social, não obstante ser tratada como dever moral e não como uma questão de cidadania, serviu de instrumento a interesses clientelistas. Isso implicava em ações residuais, fragmentadas e na ausência de um fundo específico para a área.

O financiamento da política de Assistência Social sofreu ao longo de sua história a falta de transparência; o repasse de verbas ocorria por meio de convênios tornando a política um espaço para barganhas, negociações entre os poderes públicos e destes com as organizações não-governamentais descaracterizando-a como política pública (BRESSAN, 2002). Além dessa dificuldade, a gestão financeira dessa política apresentava-se limitada devido a imprecisões conceituais que circundam a assistência social ocasionando dúvidas sobre quais programas a política deve financiar; a sua não inclusão nas propostas orçamentárias anuais; a ausência de definições de fontes de financiamento e, especialmente, a carência de um fundo específico para a área (BOSCHETTI, 2003).

A Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) proporcionaram um salto inicial para a mudança desse quadro ao instituir a Assistência Social como componente da política de proteção social do Estado com gestão participativa e com fontes definidas e diversificadas de recursos para o seu financiamento. Procedeu-se a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ficando estabelecido que todas as ações assistenciais previstas na LOAS deveriam ser realizadas com recursos desse fundo (art.28). Não obstante o fundo ter sido implantado em 1996, apenas no ano 2000, que finalmente a Assistência Social foi contemplada com a criação de sua função orçamentária. Antes dessa ano, os gastos governamentais com a assistência social estavam alocados na função orçamentária destinada a assistência social e previdência.

A LOAS e legislações posteriores – Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Norma Operacional Básica (NOB), Decretos e outras – ao estabelecer regras e normas que

elucidam as fontes de financiamento da política de Assistência Social, bem como a gestão e aplicação dos recursos do FNAS, promoveram uma gestão dos recursos de forma mais transparente e mais próxima de um gerenciamento democrático, uma vez que a responsabilidade do Fundo cabe ao órgão da administração pública federal, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), composto por representantes do governo e da sociedade.

A criação de fundos específicos nas três esferas de governo cujos recursos devem ser aplicados exclusivamente nessa política, garante o processo de descentralização da execução orçamentária, além de permitir uma maior visibilidade na administração dos recursos e possibilitar uma implementação rápida das atividades e projetos no campo da Assistência Social (BREISSAN, 2002).

Nos quatro anos avaliados nesse trabalho, observou-se um crescimento no financiamento da Política de Assistência Social equivalente a 33%. Esse aumento é reflexo não só do efeito positivo que as legislações causaram à política, mais também da ampliação dos programas de transferência de renda, causa principal, que recebem maior atenção do governo.

É possível inferir, então, que o crescimento da Assistência Social tem contribuído para uma redistribuição de renda no país? Como se dá o financiamento da política? Será que os beneficiários da política não estão financiando indiretamente seus programas e benefícios via carga tributária regressiva?

Com base nessas questões, o objetivo geral desse trabalho é analisar as fontes de financiamento que regem a política de assistência social no período de 2007 a 2010. Esse período foi escolhido por já refletir a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Como objetivos específicos, pode-se citar:

1. Estudar a conformação histórica da Política de Assistência Social.
2. Compreender a importância do fundo público para a garantia dos direitos sociais.
3. Analisar as mudanças no financiamento da política de Assistência Social a partir da implantação do Sistema Único de Assistência Social.

A hipótese levantada neste trabalho é que o aumento dos recursos alocados na Política de Assistência Social não proporciona uma redistribuição de renda, tendo em vista que nas

fontes que financiam a política, prevalece a regressividade, o que implica que os próprios beneficiários da política é quem pagam a conta.

Procedimentos metodológicos

Para a elaboração desta monografia utilizou-se análises qualitativas e quantitativas. A análise quantitativa foi empregada na coleta de dados que serviram de base para esse trabalho e a análise qualitativa na revisão de literatura para o embasamento teórico e discussão dos dados.

Foi feito um levantamento bibliográfico das principais categorias que norteiam esse trabalho e das legislações específicas da área. Os dados sobre as fontes de financiamento da Assistência Social foram extraídos na base de dados do Siga Brasil, desenvolvido pelo Senado Federal. Para os dados do financiamento indireto, foram analisados os relatórios de Demonstrativo de Gastos Tributário que acompanham a Lei Orçamentária Anual (LOA) e são produzidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB).

Os dados levantados foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços (IGP-DI), média anual, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) a fim de eliminar os efeitos da inflação e de desvalorização da moeda.

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

No primeiro capítulo é feito um breve estudo sobre a trajetória da Assistência Social no Brasil e suas dificuldades para se estabelecer como política pública. É discutido também sobre a Seguridade Social na Constituição de 1988 e os desafios que o sistema de proteção enfrenta para constituir-se num sistema amplo de proteção social. O estudo contempla ainda sobre a expansão da política de Assistência Social nos anos recentes.

O segundo capítulo estuda o fundo público e sua relação com a manutenção do capitalismo e com a reprodução da força de trabalho. É feita uma análise do ciclo e processo orçamentário no Brasil, além da discussão da Carga Tributária Brasileira (CTB) e dos tipos de tributos existentes no país. Por fim, apresenta-se os resultados positivos do orçamento da seguridade social.

O terceiro capítulo dedica-se ao estudo do financiamento da Assistência social a partir das mudanças introduzidas pelo SUAS. O capítulo traz os dados coletados no Orçamento da

Seguridade Social, demonstrando quais foram as fontes tributárias que financiaram a política de Assistência Social no período de 2007 a 2010. Ainda, no final, analisa-se o financiamento indireto que circunda também a política de assistência social.

Capítulo 1 – A difícil construção da Assistência Social como direito no Brasil.

1.1. Uma breve análise da trajetória da Assistência Social Brasileira

A Assistência Social no Brasil foi tratada como dever moral até a década de 1980, representada pela caridade, filantropia e pelo clientelismo político. Sua trajetória é marcada por equívocos conceituais e político que a estigmatiza e contribui para que as desigualdades sociais sejam agravadas. Esses equívocos desconsideram o caráter contraditório que a política de Assistência Social mantém com o modo de produção capitalista cuja prioridade é baseada no princípio da rentabilidade econômica em detrimento do princípio de atenção às necessidades sociais (PEREIRA, 1996).

Pereira (1996) destaca a importância da precisão conceitual ao tratar de Assistência Social a fim de que a política não seja desmerecida e seja renegada sua real finalidade que envolve o conceito de justiça distributiva. Ela aborda dois tipos de assistência social no sistema capitalista: uma *stricto sensu* e a outra *lato sensu*. O conceito de *stricto sensu* relaciona-se com o assistencialismo e é manipulada pela rentabilidade econômica, não há identificação com a justiça. A *lato sensu* envolve uma proposta de democratização, é respaldada em garantias legais e baseia-se no princípio de universalização.

Observa-se ao longo da história da Assistência Social no Brasil sua identificação com o conceito de *stricto sensu* uma vez que a ela não era atribuído o formato de política ocasionando a falta de um orçamento próprio que garantisse ações continuadas e com possibilidades de superar o caráter de prática circunstancial. Mestriner (2008) considera que o Estado apresentou resistência para conferir o status de política à Assistência Social, mantendo-a sob a forma de tutela, de barganha política e tratando-a com “sobras” de recursos orçamentários.

No Brasil Imperial e até a década de 1920, o Estado não assumia as necessidades sociais como responsabilidade pública. Há registros de algumas organizações, em sua maioria ligada à Igreja Católica, que assistiam ao conjunto dos excluídos (órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados) (MESTRINER, 2008). Essas organizações agiam de forma emergencial e informal, de baixa resolutividade para o fenômeno da miséria.

O fim do escravismo e o surgimento do trabalho livre proporcionaram o avanço das idéias liberais no país que compreendia as necessidades sociais como responsabilidades do indivíduo às quais não cabia a interferência estatal. A condição social é determinada pelo mérito, e a pobreza era o resultado de uma disfunção pessoal e não compreendida como o acesso desigual à riqueza socialmente produzida (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Santos (1987) considera que o período *laissez-faire* teve vida curta, durante a República Velha, e se restringiu a área urbana devido as relações de trabalho na área agrícola não apresentarem uma proximidade com as condições de acumulação do *laissez-faire* clássico. Outros autores (SCHWARZ, 1977; FERNANDES, 1987; BEHRING; BOSCHETTI, 2006) analisam que na realidade o Brasil viveu um *laissez-faire* adaptado, uma vez que a elite dominante mantinha práticas clientelistas e patrimonialistas, no sentido de garantir seus privilégios.

A grande problemática social gerada pela marginalização dos escravos libertos que foram excluídos do mercado de trabalho, a vinda dos imigrantes europeus e as péssimas condições de trabalho forneceram os elementos que propiciaram o surgimento do fenômeno conhecido como questão social que, segundo Yamamoto e Carvalho (2009), está relacionado a generalização do trabalho livre numa sociedade cujo passado recente é marcado profundamente pela escravidão. O Estado intervia na questão social repressivamente, tratando-a como caso de polícia.

A ascensão de Vargas ao poder em 1930 proporcionou mudanças profundas no país tanto no aspecto econômico, como político e social. Esse período marca o fim da República Velha. O país passa por uma forte industrialização diversificando a economia brasileira e segundo Draibe (1990), é nessa fase que ocorre a introdução de políticas sociais no Brasil. O novo governo critica o liberalismo comprometendo-se em efetivar a democracia pela justiça social enfatizando o intervencionismo estatal. Isso parece ser o indício do estabelecimento de uma sociedade menos desigual, no entanto o governo, apesar de criticar o *laissez-faire*, não o supera completamente. Ele reconhece a questão social como questão política, mas não implanta a democracia social.

Para Mestriner (2008, p. 80):

(...) o conceito de justiça social para os mais pobres será diverso do atribuído aos trabalhadores. Para estes, o Estado atua diretamente, introduzindo decretos para um trabalho e ganho justos. Para os demais, o Estado se

esconde atrás de um conjunto de organizações da sociedade civil. O quadro resultante é algo intermediário: nem é propriamente um liberalismo de arbítrio individual, nem uma justiça de proteção estatal.

As primeiras legislações que tratam sobre a proteção social eram restritas apenas a algumas categorias específicas de trabalhadores e ainda assim de forma insipiente, como a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), por meio da Lei Eloy Chaves, de natureza privada, organizadas por empresa, fiscalizada pelo Estado cujo financiamento se dava pelas contribuições dos empregados e empregadores. Boschetti (2006) avalia o princípio do financiamento das CAPs como contraditório, visto que apenas os empregados e dependentes faziam jus aos benefícios, no entanto todos os usuários dos serviços financiavam as CAPs por meio dos impostos, sobre tais serviços, que eram repassados aos preços. Essa legislação garantia aos trabalhadores o direito a assistência médica, aposentadoria e pensão. Nesse período, os conceitos de previdência¹ e assistência social não se distinguiam conferindo às legislações sociais uma proteção baseada numa contribuição prévia.

No governo Vargas foi criada outra instituição de proteção social aos trabalhadores: Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), de natureza pública, organizados por categoria profissional e financiamento proveniente das contribuições de empregados e empregadores e da participação estatal. Nessa conjuntura já é possível perceber a diferença entre previdência e assistência social, uma vez que há a presença de duas tendências apontadas por Boschetti (2006) que corroboram essa assertiva. A primeira é que havia uma tentativa de limitar as ações dos IAPs apenas aos benefícios de aposentadorias e pensões, ou seja, os direitos previdenciários, e a segunda, oposta a primeira, é que procurava-se incluir outros benefícios como assistência médica, auxílio-funeral e auxílio-maternidade, tidos como da assistência social.

A criação dos IAPs manifesta a intervenção do Estado em algumas expressões da questão social, contudo percebe-se a opção estatal por proteger apenas algumas categorias de trabalhadores, enquanto os trabalhadores informais, rurais e desempregados permaneciam à margem da atenção estatal, sendo suas necessidades “supridas” por entidades de caráter filantrópico.

¹ O termo previdência ainda não era utilizado nas legislações (BOSCHETTI, 2006).

As CAPs e IAPs coexistiram até o ano de 1953, quando então o sistema de proteção privada deixou de existir, permanecendo os IAPs até 1966, quando foram unificados em um único instituto: Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), sob o governo militar que incluiu alguns trabalhadores que inicialmente estavam fora do sistema. O financiamento do INPS vinha das contribuições de empregados e empregadores.

No ano de 1938, por meio do Decreto Lei nº525, é implantado o Serviço Social como modalidade de serviço público vinculado ao Ministério da Educação e Saúde tendo como função:

(...) utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos, quer pelas entidades privadas, para o fim de diminuir ou suprir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza e pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma de desajustamento social e de reconduzir tanto o indivíduo como a família, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam. (BRASIL, 1938)

O mesmo decreta cria o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) como um órgão consultivo do governo e das entidades privadas, além de estudar os problemas relacionados ao Serviço Social. O CNSS conferia o certificado e reconhecimento de entidade beneficente e de filantropia, o que permitia a essas entidades realização de convênios com o Estado e o recebimento de verbas orçamentárias, que de acordo com Mestriner (2008), consolidou a estratégia de aliança do Estado com a sociedade civil, via filantropia. Iamamoto e Carvalho (2009) criticam a atuação do CNSS uma vez que o mesmo foi marcado mais pela manipulação de verbas e clientelismo político do que um organismo assistencial que contribuísse para o desenvolvimento do Serviço Social. Para Mestriner (2008, p.71):

(...) à primeira vista (a assistência social) parece ser tratada como área de inclusão, mas na realidade será influenciada e determinada pelo caráter seletivo do pensamento liberal, que considera a proteção do âmbito privado e não público. Portanto, embora o governo varguista tenha inovado ao instalar o CNSS, ao final cria apenas uma política de incentivo ao amparo social privado e filantrópico, por meio do mecanismo de subvenção.

Na década de 1940, o governo centraliza e organiza os serviços assistenciais por meio da criação da Legião de Assistência Brasileira (LBA), de natureza jurídica civil e sem fins lucrativos, designada, inicialmente, a prestar assistência às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra e após esse período sua missão girou em torno da defesa à maternidade e à

infância. Essa iniciativa partiu de particulares, sendo financiada pelo governo² e contando com o apoio de grandes corporações patronais como a Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil (IAMAMOTTO; CARVALHO, 2009).

Nessa conjuntura a pobreza não é mais analisada como uma disfunção do indivíduo que pode ser amenizada por meio de ações de voluntários. Ela requer um conhecimento técnico-científico que consiga “ajustar” os indivíduos ao ritmo do desenvolvimento.

A incorporação da Assistência Social pelo Estado não significou uma ruptura com o assistencialismo, pelo contrário, ela não só reforçou as ações assistenciais a serem tratadas como benesses e não como direito, como foi funcional para se fazer barganhas populistas entre Estado e parcelas da sociedade (PEREIRA, 2007). Reflexo dessa afirmativa é que a presidência da instituição da LBA era ocupada pelas primeiras-damas da República.

Iamamoto e Carvalho (2009) consideram importante o papel da LBA para a implantação e institucionalização do Serviço Social, bem como sua contribuição para a expansão das ações socioassistenciais, entretanto:

(...) a implantação da LBA parece ter propiciado, principalmente, a expansão e o aumento quantitativo do volume de assistência e do uso do Serviço Social para a organização e distribuição dessa assistência da forma mais rentável política e materialmente, não implicando, de imediato, mudança de sua qualidade (IAMAMOTTO; CARVALHO, 2009, p 253).

O modelo de proteção social que predominou no Brasil até a década de 1970, foi o modelo assistencial, destinado a população sem vínculos trabalhistas formais que não era regido pelo direito social, tratava-se de uma cidadania invertida (FLEURY, 1997). Aos trabalhadores formais, o modelo de proteção social era um modelo de seguro social cujos direitos sociais eram condicionados à inserção dos indivíduos na atividade produtiva.

Teixeira (1983) destaca que o financiamento da LBA foi instável durante todo o período de sua existência, determinado por injunções de natureza política e clientelista, sem critérios técnicos que tivesse em conta as necessidades sociais. Inicialmente os recursos vinham dos IAPs, ou seja, os trabalhadores eram quem financiavam a política de assistência social, juntamente com donativos vindos de diversos níveis governamentais ou da iniciativa privada. Após a década de 1960, o financiamento da LBA se deu por meio das receitas da

² O governo destinava 0,5% do montante total das contribuições sociais para LBA. (Decreto-Lei nº 4830/1942 apud Sposati e Falcão, 1989, p14)

União que destinava 40% da renda líquida da Loteria esportiva e a partir de 1977, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), a LBA passou a ser financiada com os recursos do Fundo Nacional de Previdência e Assistência Social (FPAS).

Na ditadura militar o Brasil assistiu ao chamado “milagre econômico” ocorrendo a expansão da produtividade, a modernização da economia e a entrada do capital estrangeiro em parceria com o Estado. Os militares acreditavam que era necessário “fazer o bolo crescer para reparti-lo depois”. No ano de 1977 ocorre a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que incorporou a LBA e a Fundação para o Bem-estar do Menor (Funabem) criado em 1965. Para Boschetti (2006) a criação do MPAS foi uma estratégia governamental de busca da legitimidade do regime autoritário que já apresentava sinais de esgotamento.

A criação do Sinpas representou um reflexo daquilo que mais tarde viria a se constituir o modelo de seguridade social, uma vez que reunia em um mesmo sistema, instituições de natureza distintas cujas funções institucionais eram mantidas separadas. Embora essas instituições fizessem parte de um único ministério, elas eram norteadas por lógicas distintas: aposentadorias, pensões e auxílios aos segurados da previdência por meio do INPS; assistência médica, por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência (INAMPS) destinada aos segurados da previdência e programas especiais voltados a população carente mediante convênios com instituições públicas e assistência social para prestar atendimento aos mais pobres por meio da LBA.

O financiamento do Sinpas era custeado pelas contribuições de empregadores e trabalhadores. Boschetti (2006) observa uma redução progressiva da contribuição do Estado mantendo um padrão regressivo de financiamento conforme revela a tabela 1. Essa regressividade ocorre, pois a contribuição sobre a folha de pagamento acaba sendo repassada para o consumo e representava 2/3 da contribuição de empregados e empregadores (SALVADOR, 2010).

A Assistência Social, a despeito de receber uma fatia menor na divisão dos recursos do FPAS apresentou altos índices de crescimento, através da LBA e Funabem, no entanto esse desenvolvimento ocorria por meio de “critérios seletivos e meritocráticos que entremeava financiamento público e prática fundada na filantropia e no clientelismo político” (BOSCHETTI, 2006, p. 68).

Tabela 1

Evolução de receitas do FPAS

Receitas - em milhões de CZ\$(1)

Anos	Contribuições	Participação do Estado	Total da receita
1971	194,2	25,5	232,8
1975	423,3	29,9	479,9
1979	582,7	33,1	636
1981	571,4	62,2	652,2
1982	569,3	52,3	635,7
1984	510,3	65,4	593,7
1985	578,8	28,4	645,7
1986	687,7	29	748,9

Fonte: Dain (1989, p.152)

Nota:

1 - Não se inclui as receitas da rubrica "outras despesas". Valores em milhões de cruzeiros.

Faleiros (2000, p 48) considera que o governo militar consolidou o setor privado para os ricos, os planos de saúde para um grupo seletivo de assalariados e classes médias, os serviços públicos para pagantes da previdência e, para os pobres, a caridade.

De acordo com Faleiros (2000), essas mudanças nas políticas sociais do governo militar não se constituíram como um projeto universal de cidadania, pelo contrário, manteve um modelo fragmentado e desigual de acesso da população às políticas, priorizando os grupos privados com fins de dinamizar a acumulação e por fim, milhões de pessoas permaneciam fora do sistema de proteção social.

Com o advento da Nova República, a Assistência Social, pela primeira vez, é elevada a condição de direito, reconhecido pela Constituição de 1988. Ela se torna política pública compondo o tripé da seguridade social, como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (artigo 194). Esse é um marco para a política de assistência social que rompe com a lógica assistencialista que a limitava em ações residuais em termos de recursos e em programas e ações fragmentadas (BOSCHETTI, 2006).

A Assistência Social, não obstante ter percorrido uma trajetória sombria e sob a lógica do “favor”, é na Constituição que ela reflete sua real natureza: a promoção da justiça social. Pereira (1996) considera como justo o fato da assistência social assumir a condição de direito

de cidadania e de componente da seguridade social, uma vez que ela é resultado de resistências ao modo de produção capitalista que prioriza a rentabilidade econômica em detrimento das necessidades sociais.

Após a promulgação da Constituição, o prazo para o governo enviar, analisar e votar o projeto de lei de regulamentação da assistência social era de seis meses. No entanto, o referido projeto de lei foi vetado integralmente, pelo então Presidente da República, Fernando Collor, fazendo retroceder todo o processo de regulamentação da referida política.

O primeiro presidente eleito democraticamente, após anos de regime militar, é marcado por um grande esquema de corrupção, além de contribuir diretamente para a fragilização da política de assistência social que tão arduamente adquiriu o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Boschetti (2006) destaca que o presidente Collor tratou a assistência social mais como caridade estatal, do que como direito constitucionalmente garantido.

A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) só veio a ocorrer em 1993, ou seja, cinco anos após a promulgação da Constituição, no governo do presidente Itamar Franco, e com ela a consolidação do sistema constitucional de Assistência Social.

Yasbeck (2004) afirma que a LOAS estabeleceu uma nova matriz para a Assistência Social que passa a ser compreendida na ótica dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. De acordo com a LOAS, as ações governamentais na área de assistência social devem ser organizadas com base na descentralização político-administrativa e na participação da população, por meio de organizações representativas (art.5). A Lei extinguiu o antigo CNSS e criou os Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social compostos pelo governo e pela sociedade civil de forma paritária com potencialidades de contribuição para o avanço de uma gestão democrática no campo das políticas públicas (RAICHELIS, 2008). Importante destacar ainda a instituição das Conferências Nacionais de Assistência Social responsáveis pela avaliação da política e de propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

A LOAS inova ainda ao transformar o Fundo Nacional de Ação Comunitária (FUNAC, criado em 1985) em Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), “rompendo com a histórica ausência de fundos específicos para a área” (BOSCHETTI, 2003, p.195). A despeito da instituição do FNAS ter ocorrido no ano de 1993, sua regulamentação e

funcionamento só ocorreram quase dois anos depois, e, apenas em 1996, os recursos federais começaram a ser repassados por meio do FNAS a Estados e Municípios.

Mesmo com todos os avanços da política de Assistência Social desde a Constituição de 1988 e com a LOAS, percebe-se que a política ainda enfrenta grandes desafios diante do contexto neoliberal que se apresenta desde a década de 1990. Para Yasbeck (2004) a avaliação da Assistência Social pós-LOAS tem sido:

(...) plena de ambiguidades e de profundos paradoxos. Pois, se por um lado os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais (YASBECK, 2004, p.24).

Pereira e Siqueira (2010) atribuem esse momento da ideologia neoliberal como uma época de irracionalidade no campo da proteção social que busca priorizar o crescimento econômico e a ampliação do consumo como pré-requisito do bem-estar social geral com políticas sociais focalizadas na pobreza extrema, a privatização dessas políticas, a centralidade dos programas de transferência de renda e pela regressividade tributária.

Na “reforma”³ gerencial do Estado, no que se refere à Assistência Social, foi concentrado esforços para o enfrentamento da pobreza através de parcerias entre Estado e sociedade civil como o Programa Comunidade Solidária do governo FHC e do Programa Fome Zero do governo Lula, transferindo a responsabilidade social do Estado para a sociedade civil, invocando os valores de solidariedade e voluntariado.

A opção do governo por esses programas desqualificam a política de Assistência Social, reafirmando a histórica tradição da relação assistencialista e paternalista do Estado no trato das questões sociais. Essa reprodução do passado no presente “que se pretende democrático, público e garantidor de direitos, delineando conflitos que, embora significativos,

³ Reforma aqui é posta entre aspas porque na verdade o que se assistiu a partir da década de 1990 foi um processo de contrarreforma do Estado que põe em cheque as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social e outros. Ver melhor em Behring (2003).

são encobertos sob o manto da solidariedade” (MESTRINER, 2008, p. 293). É o que a autora chama de filantropia democrática. Para Salvador (2010, p.329):

ao invés de efetivar as determinações da LOAS, que confirmou o status da assistência como política pública, ou seja, um direito do cidadão e dever do Estado, privilegiaram-se as práticas predominantes de clientelismo e paternalismo, próximas da filantropia. (...), foram destinados recursos orçamentários ao assistencialismo, reforçando um caráter eventual, residual e fragmentado na solução dos problemas sociais.

No sentido de dar materialidade a LOAS, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida no ano de 2003, compôs os princípios norteadores da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual apontou como principal deliberação a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS foi criado em 2005, visando unificar a gestão, o financiamento e as ações da assistência social.

Os serviços socioassistenciais no SUAS têm como referência a vigilância social, a proteção social e a defesa social e institucional.

Por vigilância social entende-se a sistematização de informações, índices e indicadores referentes as situações de vulnerabilidade social; a proteção social envolve a segurança à sobrevivência - por meio de benefícios continuados ou eventuais -, a segurança de convívio – por meio de ações que restabeleça os vínculos pessoais, familiares e comunitários -, e a segurança de acolhida – por meio de ações que recuperem as situações de abandono e isolamento. A defesa social e institucional refere-se a garantia dada aos usuários de que os direitos socioassistenciais devem ser conhecidos e defendidos.

O modelo de gestão é descentralizado e participativo, tendo os programas, projetos e benefícios como foco prioritário a atenção às famílias e o território como base de organização definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade que passam a ser divididas em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de média e alta complexidade.

A Proteção Social Básica tem como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinando-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e/ou fragilização de vínculos afetivos (MDS, 2004).

A Proteção Social especial é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil (MDS, 2004). A média complexidade trabalha com àqueles que tiveram seus direitos violados, mas que não houve rompimento de vínculos. A Alta complexidade garante proteção integral àqueles que houve rompimento de vínculos.

O sistema propõe ainda o co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, há uma ausência de regulamentação do percentual que cabe a cada ente da federação na contribuição do financiamento da assistência social.

A Política de Assistência Social já avançou consideravelmente, saindo daquele status de favor e se tornando um direito, no entanto há ainda desafios a serem enfrentados para que ela seja consolidada de fato, tal como proposto pela assistência *lato sensu* (PEREIRA, 2006).

1.2. A Seguridade Social na Constituição de 1988

A inclusão do termo Seguridade Social no país a partir da Constituição de 1988 representou um marco para o sistema de proteção social. A seguridade social é destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social de acordo com os princípios de universalidade na cobertura, uniformidade e equivalência dos benefícios, seletividade e distributividade nos benefícios, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade no custeio, diversidade do financiamento e caráter democrático e descentralizado da administração (art.194).

A incorporação da Seguridade Social na CF foi resultado das reivindicações e pressões de trabalhadores, em período de redemocratização do país, atendendo as demandas sociais de expansão dos direitos sociais (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006)

O novo modelo de proteção social caracteriza-se como um sistema híbrido à medida que congrega dois modelos de proteção social: o bismarckiano que obedece a lógica do seguro social e o modelo beveridgiano, marcado por seu caráter universal, compreendendo os direitos como condição de cidadania. O tratamento distinto, dispensado a cada uma das políticas que compõe a seguridade não instituiu um sistema homogêneo, integrado e

articulado (BOSCHETTI, 2004). A previdência não alcançou o princípio de universalidade, mantendo a lógica contributiva; a assistência social foi limitada aos comprovadamente pobres e inaptos ao trabalho e somente a política de saúde obedeceu ao modelo Beveridgiano (BOSCHETTI, 2003).

De acordo com Boschetti (2004), a política de seguridade que pretendia ser um sistema amplo de proteção social, não tem causado mudanças estruturais nas desigualdades econômicas e sociais do país, devido a sua implantação ser condicionada e limitada pela condição do mercado de trabalho no Brasil. Segundo a autora:

A não instituição de uma “sociedade salarial” no Brasil, que se caracterizaria pela generalização de empregos assalariados estáveis e garantidores de direitos, faz com que aproximadamente metade da população economicamente ativa permaneça fora do mercado formal de trabalho e, portanto, sem garantia de acesso aos direitos decorrentes do trabalho, (...), e também da seguridade social condicionados a um emprego ou a uma contribuição de autônomos (...) (BOSCHETTI, 2009, p. 331).

A seguridade social no Brasil foi implantada com ênfase na lógica do seguro limitando a lógica social que restringe a universalização do sistema de proteção social e que, de acordo com Boschetti (2009), promove muitas vezes uma incompatibilidade entre trabalho e direitos sociais, especialmente o direito à assistência social, uma vez que acaba se estabelecendo uma relação de atração e rejeição, pois a ausência do direito ao trabalho leva a busca do direito não-contributivo.

A lógica social da seguridade na política de Assistência Social que abrevia seu alcance apenas aos inaptos ao trabalho, termina por deixar à margem da proteção social milhares de trabalhadores que não conseguem inserção no mercado formal, mas que estão aptos ao trabalho, conforme mostra estudo de Boschetti (2003).

A autora chama atenção para que a relação entre trabalho e assistência não sejam compreendidas dentro da lógica da exclusão, pois a política de assistência social, no projeto de sociedade que orienta a análise da autora, não pretende que a política satisfaça as necessidades sociais no capitalismo, mas que possibilite a redução das desigualdades. Acrescenta ainda que o reconhecimento do valor do trabalho na estruturação da vida não implica em defender qualquer tipo de trabalho (BOSCHETTI, 2009). Para a autora:

Defender a seguridade social em sentido amplo, onde a lógica social se sobreponha à lógica securitária, requer reconhecer o espaço da assistência

social em seu âmbito, sem superestimá-la e tampouco sem discriminá-la como um direito incompatível com o trabalho (BOSCHETTI, 2009, p.328).

A seguridade social, a partir da década de 1990, tornou-se alvo de constantes “assaltos” promovidos em grande parte pela política econômica e dado ênfase a lógica do capital, ocasionando um permanente e gradual desmonte da política (BOSCHETTI, 2004).

Boschetti (2004) aponta três caminhos desse desmonte:

1. Desconfiguração dos direitos previstos constitucionalmente que não chegaram a ser uniformizados, tampouco universalizados. As contra-reformas na política de Previdência, iniciadas no governo Fernando Henrique (FHC) com continuidade no governo Lula abriram espaços para os planos de previdência privados, ampliando o tempo de contribuição e de trabalho para obtenção da aposentadoria. O Sistema Único de Saúde (SUS) apresenta uma baixa qualidade dos serviços, contribuindo para a expansão dos planos de saúdes privados.⁴
2. Fragilização dos espaços de participação e controle democrático, dificultando a consolidação dos Conselhos como espaço autônomo de participação, controle democrático e fiscalização.
3. Contenção dos recursos da seguridade devido à criação de instrumentos que visam garantir o “equilíbrio” fiscal do orçamento público, como o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), antigo Fundo Social de Emergência (FSE) criado em 1993, que depois foi substituído pela Desvinculação dos Recursos da União (DRU), no ano de 2000 e ainda em vigor, que transfere 20% dos recursos da seguridade para o orçamento fiscal.

De acordo com Salvador (2010) a parcela que é desviada pela DRU poderia ampliar a abrangência das políticas de seguridade, no entanto é retida pelo orçamento fiscal para assegurar o superávit primário.

1.3. A expansão da política de Assistência Social nos anos recentes

⁴ A política de Assistência será discutida no próximo item.

O modelo de proteção social do Brasil, criado pela Constituição de 1988, não se constituiu em um amplo e articulado mecanismo de proteção, como se pretendia, mas conforme aponta Mota (2009), as políticas que compõe a seguridade social adquiriram uma perversa posição de unidade de contrários.

As mudanças ocorridas na década de 1990 com a reestruturação do aparelho estatal significaram um processo de contrarreforma do Estado, orientado por políticas neoliberais. Segundo Behring e Boschetti (2006) essas “reformas” são orientadas para o mercado com ênfase nas privatizações e na previdência social, desprezando as conquistas de 1988 no terreno da seguridade social. Oliveira (2008) destaca ainda que essas “reformas” visam assegurar a adesão às transformações do mundo do trabalho, enfatizar a importância do mercado, além de justificar a diminuição da atuação do Estado.

Como abordado na seção anterior, as contrarreformas promovidas pelo governo FHC e que prosseguiram no governo Lula, mercantilizam e privatizam a saúde e previdência, enquanto à política de Assistência Social é destinado um tratamento distinto: investe-se em sua expansão, com atenção para os programas de transferência de renda focalizados (PTR) e para a parceria estabelecida entre Estado e sociedade civil. A tabela 2 mostra a evolução da função Assistência Social no período de 2007 a 2010 e a porcentagem do PIB referente aos recursos destinados à referida função.

Tabela 2

Função Assistência Social

Valores, em R\$ milhões, a preço de 2010, deflacionados pelo IGP-DI.

Ano	Valor	%PIB
2007	31.043,67	1,21
2008	34.481,42	1,14
2009	35.825,32	1,13
2010	41.293,62	1,12
Variação	33,02	

Fonte: Siga Brasil

Elaboração própria

Pela tabela 2 verifica-se um crescimento de 33%, em termos reais, dos recursos destinados a função Assistência Social durante os 04 anos, apesar do decréscimo do PIB. O aumento desses recursos é reflexo dos reajustes do salário mínimo que afeta diretamente o aumento das despesas com os pagamentos dos benefícios assistenciais (BPC e RMV), a alteração do Estatuto do Idoso que reduziu o limite de idade para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), de 67 para 65 anos aumentando o quantitativo de benefícios pagos.

As despesas orçamentárias destinadas ao pagamento do extinto benefício assistencial Renda Mensal Vitalícia (RMV – idade e invalidez) que eram alocadas na função previdência social e, a partir de 2004, passaram a ser reservadas na função Assistência Social e pela ampliação do Programa Bolsa-Família (SALVADOR, 2011).

A tabela 3 revela a evolução das despesas com o Programa Bolsa-Família (PBF) no período de 2007 a 2010, sendo possível constatar a atenção que esse programa tem recebido do governo federal. Os valores demonstram um crescimento superior a 50%. Esse programa foi criado em 2003 por meio da unificação de diversos outros programas pré-existentes como Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação. É um programa de transferência de renda com condicionalidades cujas famílias beneficiadas precisam ter renda per capita inferior a R\$ 140 e que associa à transferência do benefício financeiro o acesso aos direitos sociais básicos - saúde, alimentação, educação e assistência social. O PBF se constitui hoje no principal PTR do governo federal, alcançando mais de 12 milhões de famílias em todo o território nacional (BRASIL, 2010) e que no último ano atingiu 0,37% do PIB.

Tabela 3

Evolução das despesas com as transferências de renda com condicionalidades - Bolsa-Família, 2007 a 2010. Valores em milhões.

Ano	Valores correntes	PIB
2007	8.943,10	0,34
2008	10.525,90	0,35
2009	11.850,80	0,38
2010	13.493,30	0,37
Varição (2007-2010)	51%	

Fonte: Anfip, 2010.

Elaboração própria

Alguns autores (CHAIBUB, 2005; SITCOVSK, 2009) relacionam o surgimento e crescimento dos programas de transferência de renda à crise da sociedade salarial tendo em

vista que as mudanças no mundo do trabalho como a precarização das relações de trabalho, a crescente informalidade, as terceirizações, o desemprego estrutural impossibilitam a reprodução da força de trabalho cabendo aos programas de transferência monetária a função de cumprir esse papel. Ou seja, os benefícios assistenciais no formato desses programas passam a substituir os rendimentos da falta de postos de trabalho. Percebe-se um quadro em que a Assistência Social passa a substituir o trabalho, sem resolver o ápice da questão que é o direito ao trabalho (BOSCHETTI, 2009).

(...) a assistência social não pode e não deve substituir o trabalho, mas pode ser um elemento intrínseco de um sistema maior de proteção social, complementar aos direitos do trabalho, podendo contribuir para transferir renda do capital para o trabalho (BOSCHETTI, 2009, p.329).

Os PTR de natureza não-contributiva começaram a fazer parte da agenda pública a partir da década de 1990 como uma alternativa para o combate à pobreza e são caracterizados pelas condicionalidades e focalização. As condicionalidades requerem uma contrapartida das famílias assistidas para o acesso ao benefício e responsabiliza também o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social (MDS). A focalização envolve um "direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade" (BRASIL, 2005).

Para Silva (2007), as condicionalidades, apesar de pretenderem garantir acesso a direitos sociais básicos no sentido de potencializar impactos positivos sobre a autonomização das famílias atendidas, apresentam alguns problemas e desafios por ferirem o princípio da não condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão a ter acesso ao trabalho e a programas sociais que lhe garantam uma vida com dignidade e porque os serviços sociais básicos oferecidos pela grande maioria dos municípios brasileiros, mesmo no campo da educação, da saúde e do trabalho são insuficientes para atender às necessidades das famílias beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda.

Segundo Pereira e Stein (2010), no Brasil não chegou a ser consolidado um modelo de proteção social universal, mas ao contrário, foram fortalecidas práticas focalistas e discriminatórias de atenção social, sob orientação do Banco Mundial (Bird), do Banco Interamericano de Desenvolvimento Social (BID) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Para esses organismos a focalização é a estratégia mais adequada tanto economicamente quanto democraticamente, por não desperdiçar recursos escassos e porque não passa por cima

das individualidades. No entanto, para as autoras o discurso focalista é baseado numa visão da pobreza como um fenômeno absoluto e não relativo e suas implicações consistem:

(...) restrição do papel do Estado na proteção social; apelo à generosidade dos ricos e afortunados para aliviarem o sofrimento dos mais pobres; ênfase na família e no mercado como principais agentes de provisão social; aceitação da desigualdade social como fato natural. E mais: desvio do compromisso da política social para com a satisfação das necessidades sociais (...) e adoção de soluções técnicas e pontuais, tidas como inovadoras, aparentemente neutras e facilmente controláveis (PEREIRA; STEIN, 2010, p.111).

A política focalizada não subsiste ao debate de combate à pobreza e de construção de um sistema amplo de proteção social proposto por seus defensores, porque ela termina por consolidar e engessar a desigualdade à medida que ela não apresenta potencialidades de transformação social (THEODORO; DELGADO, 2003).

Pereira e Stein (2010) concordam que a focalização não representa um veículo de inclusão social e apontam os seguintes motivos que a tornam susceptível a fracassos e irracionalidades quando comparadas às políticas universais:

- Elas estão dissociadas da idéia de cidadania aos mais pobres.
- Transformam problemas estruturais em faltas morais.
- Oferecem serviços e benefícios de baixa qualidade devido a falta de poder de pressão social dos beneficiários.
- Despolitizam e desqualificam as políticas sociais.
- Aumentam a pobreza ao deixar grupos sociais não focalizados vulneráveis ao empobrecimento.

Os programas de transferência de renda, a despeito de possibilitar à população o acesso aos bens de consumo, ainda que de forma precária, não sugerem uma redistribuição de renda do capital para os trabalhadores (SITCOVSK, 2009). Uma análise nas fontes de financiamento do PBF revelou que mais de 80% dessas fontes provêm de tributos regressivos, onerando justamente às famílias beneficiadas pelo programa (COURI, 2010).

Para Chaibub (2005) esses programas são tendencialmente funcionalistas que visam mais a regulação da pobreza e não a sua superação. Para Theodoro e Delgado (2003), os PTR apresentam sua revelância dentro do contexto de complementação de uma política social

inclusiva, mas jamais devem substituir a centralidade dos programas universais e da manutenção e extensão das políticas inclusivas sob pena de se colocar em risco conquistas sociais históricas.

Mota (2009) considera que essa atenção à Assistência Social transforma-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, tendo em vista que a política se torna o principal mecanismo de proteção social. Para Sitcovsky (2009) a Assistência Social deixa de ser uma política de acesso às demais políticas setoriais, assumindo uma centralidade na política social.

Capítulo 2 – Fundo Público e Orçamento no Brasil

2.1. Fundo Público como estruturante do capitalismo contemporâneo

A conformação do fundo público não só no Brasil como nos países centrais pode ser compreendido dentro de um contexto em que o capitalismo buscava sua sobrevivência. A partir da segunda metade do século XIX e início do século XX, o capital começa a apresentar sinais de esgotamento, chegando ao ápice da crise com a quebra da bolsa em Nova York, em 1929, ocasionando desemprego generalizado e queda do consumo, inviabilizando o processo de mais-valia, fundamental à acumulação produtiva. Nesse contexto as ideias liberais começam a ser questionadas motivadas, principalmente, pelo crescimento do movimento operário que obriga a burguesia a reconhecer direitos de cidadania política e social mais amplo e pelo processo de concentração e monopolização do capital provocando a formação de grandes monopólios e o surgimento do capital financeiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Importante frisar que essa crise foi apenas uma das muitas crises enfrentadas pelo capital ao longo do seu desenvolvimento. Para Braz e Netto (2007) a crise é constitutiva do capitalismo, sendo a expressão das contradições existentes nesse modo de produção.

A análise teórica e histórica do modo de produção capitalista comprova que a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital. Nem é uma enfermidade, uma anomalia ou uma excepcionalidade que pode ser suprimida no capitalismo (BRAZ; NETTO, 2007, p.157).

A crise de 1929, considerada até então a de maior impacto devido à sua magnitude catastrófica, constrangeu aos capitalistas na busca por estratégias para a saída da crise como a necessidade de formas de intervenção do Estado na economia capitalista, tendo como suporte as ideias keynesianas (BRAZ; NETTO, 2007).

Keynes não era averso ao capitalismo, ele apenas propunha uma mudança na relação do Estado com o sistema produtivo, rompendo com princípios liberais, pois considerava insuficiente o equilíbrio da economia ser mantido por meio do livre mercado. O keynesianismo considera relevante a intervenção estatal no estabelecimento do equilíbrio econômico por meio de medidas anticíclicas, incluindo as políticas sociais, como forma de

amortecer a crise. É por meio das políticas sociais, sobretudo as da seguridade social que as pessoas conseguem inserir-se no consumo, sem necessariamente estarem no mercado de trabalho, ativando com isso o princípio da demanda efetiva propalado por Keynes.

Segundo as autoras Behring e Boschetti (2006, p.86):

O Estado, diga-se o fundo público, na perspectiva keynesiana, passa a ter um papel ativo na administração macroeconômica, ou seja, na produção e regulação das relações econômicas e sociais. Nessa perspectiva, o bem-estar ainda deve ser buscado individualmente no mercado, mas se aceitam intervenções do Estado, em áreas econômicas, para garantir a produção, e na área social, sobretudo para as pessoas consideradas incapazes para o trabalho: idosos, deficientes e crianças. Nessa intervenção global, cabe, portanto, o incremento das políticas sociais.

Behring (2010) faz uma análise sobre o lugar estrutural do fundo público no capitalismo, baseando-a no método de Marx. A autora observa que a despeito do fundo público, na época de Marx, apresentar um papel qualitativo diferenciado do capitalismo monopolista e imperialista, especialmente com o keynesianismo, no capitalismo contemporâneo o fundo público torna-se mais expressivo com o predomínio do neoliberalismo e da financeirização. Segundo a autora:

O fundo público se forma a partir de uma punção compulsória – na forma de impostos, contribuições e taxas – da mais valia socialmente produzida, ou seja, é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra e que é apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções (BEHRING, 2010, p.20).

A autora considera ainda que a formação do fundo público ocorre não apenas pela exploração do trabalho na produção como também é complementada pela exploração tributária, ou seja, o fundo público é composto tanto pelo trabalho excedente, a mais-valia, quanto pelo trabalho necessário uma vez que a carga tributária que recai sobre os trabalhadores ocorre tanto por impostos diretos como indiretos.

Braz e Netto (2007) consideram que o capitalismo monopolista levou a uma refuncionalização do Estado que atua agora como empresário nos setores básicos não-rentáveis, assume o controle de empresas capitalistas em dificuldades, oferece subsídios diretos aos monopólios lhes assegurando altas taxas de lucros, ou seja, têm-se um Estado a serviço do capital. No entanto, o Estado passa a reconhecer e financiar alguns direitos sociais

que “desonera o capital de boa parte do ônus da preservação da força de trabalho, financiados agora pelos tributos recolhidos da massa da população” (BRAZ; NETTO, 2007, p.204).

A constituição do fundo público foi imprescindível à manutenção do capitalismo visto que ele possibilita tanto a reprodução da força de trabalho como a reprodução do próprio capital (OLIVEIRA, 1998). Com isso, o fundo público é disputado tanto pela classe trabalhadora que busca garantir o financiamento de suas necessidades por meio de políticas públicas, como pelo capital que procura garantir sua acumulação expressas em políticas de subsídios econômicos e participação no mercado financeiro (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Para Oliveira (1998) os subsídios públicos não foi exclusividade do Estado-providência⁵, visto que o modo de produção capitalista exige a utilização dos recursos públicos. No entanto, segundo o autor, as características do fundo público assumem agora, no capitalismo contemporâneo, um caráter *ex-ante* das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida, tornando-se um componente estrutural insubstituível, uma vez que a formação da taxa de lucro passa pelo fundo público. No entanto Behring (2010) avalia que a categoria fundo público não se constitui nem como um elemento *ex-ante* tampouco *ex-post* do processo de produção e reprodução capitalista, mas que se torna um item *in flux* desse processo.

Salvador (2010) trabalha a importância dos recursos públicos para a construção do Estado Social. Segundo o autor, “o fundo público comparece como financiador de políticas anticíclicas no período de refração da atividade econômica” (SALVADOR, 2010, p.27). Contudo, o fundo público como pressuposto da reprodução da força de trabalho tem sofrido críticas como responsável pela crise fiscal proporcionando as bases para os argumentos neoliberais de um Estado mínimo que procura atacar os gastos sociais reduzindo o valor do orçamento destinado às políticas sociais. Oliveira (1998) considera que o revelador da crise fiscal do Estado é na verdade a disputa pelos fundos públicos destinados tanto à reprodução do capital quanto aos gastos sociais.

⁵ O autor utiliza o termo Estado-providência como sinônimo de Welfare State, no entanto Boschetti (2002) explicita as distinções entre ambos os termos tanto no sentido da expressão quanto na definição de sua emergência, pois enquanto o primeiro está associado à ligação entre Estado e Providência, o segundo tem uma conotação positiva de bem estar.

Percebe-se que compreender o fundo público é dispô-lo na discussão em torno da luta de classes (SALVADOR, 2010), sendo essencial o fortalecimento dos espaços de controle democrático a fim de evitar que os recursos públicos estejam voltados apenas aos interesses do capital. O autor também destaca que o agravante do caso brasileiro é que o fundo público é financiado de forma regressiva, com 2/3 dos tributos arrecadados recaindo sobre os mais pobres e os trabalhadores assalariados. Por outro lado, as despesas do orçamento público são apropriadas, em grande parte, pelo capital e pelos rentistas do mercado financeiro, via o pagamento de juros da dívida pública pelo Estado.

2.2. O Ciclo e o Processo Orçamentário no Brasil

O orçamento público constitui-se numa peça que envolve as receitas e despesas a serem administrados pelo Estado. Para Oliveira (2009), além de o orçamento obedecer a critérios econômicos, a predominância na decisão sobre as origens dos recursos e gastos do Estado é de natureza política refletindo a decisão tomada em sua definição e a correlação das forças sociais e políticas que atuam na sociedade. Segundo o autor:

O orçamento pode ser visto, portanto, como o espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. (OLIVEIRA, 2009, p.87)

Salvador (2010) considera o estudo do orçamento um elemento importante para a compreensão da política social, uma vez que ele define quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. Além disso, é possível perceber o comprometimento público em alterar ou não a estrutura de desigualdades sociais no país.

Antes do Brasil-República, o tipo de orçamento que predominou no país, foi o misto que se caracteriza como resultado da interação entre o Poder Executivo e Legislativo, cabendo ao último sua execução e ao primeiro acompanhar e fiscalizar essa execução. Apesar da existência desse planejamento na parte contábil do país, é preciso considerar a experiência do Poder Moderador no país que possuía legitimidade para fazer prevalecer sua vontade (OLIVEIRA, 2009).

Do período que vai da República Velha até a implantação do regime militar, houve uma alternância nas formas de elaboração do orçamento que ora se caracterizava como legislativo, ora como executivo e ainda, em determinados momentos, misto. Por legislativo entende-se o orçamento cuja responsabilidade de elaboração, votação e aprovação é do Poder Legislativo; já no executivo, essa responsabilidade cabe ao Poder Executivo.

Oliveira (2009) avalia que nesse período o orçamento tinha uma função limitada, servindo apenas como registro e administração de suas contas, expressando mais os interesses particulares daqueles que ocupavam a elite do país.

O processo orçamentário no período militar é marcado pela não observância dos princípios que norteiam a configuração do orçamento público tais como os da unicidade, da universalidade, da transparência e do equilíbrio fazendo com que o orçamento público se afastasse do seu objetivo enquanto instrumento de controle do Estado. O orçamento nesse período se caracterizou como do tipo executivo em que todas as decisões sobre assunto financeiro competiam ao Executivo, sem interferência do Legislativo e sem prestar contas à sociedade. O orçamento nesse contexto não refletiu a verdadeira situação das contas públicas, mostrava-se superavitário, mas a realidade é que o governo encontrava-se numa profunda crise financeira e fiscal que era camuflada pelo arranjo institucional e orçamentário adotado (OLIVEIRA, 2009).

Durante o período militar até o início da Nova República, vigorou no país o chamado orçamento monetário que não integrava o orçamento geral da União enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. O instrumento para funcionamento desse mecanismo era a Conta Movimento que permitia ao Banco do Brasil acessar os recursos do Banco Central de forma automática e sem limites para realizar as operações de responsabilidade do Tesouro, mas sem a transferência de recursos do orçamento geral da União de forma que o governo não tinha um perfeito controle da política monetária (SALVADOR, 2010).

O período que se sucedeu de redemocratização do país, foram restabelecidos os princípios da peça orçamentária, restaurada a função do Congresso Nacional de decidir sobre a matéria orçamentária e recuperado o orçamento como instrumento de democracia, de controle do Estado e de planejamento.

A partir da Constituição de 1988 passaram a integrar o orçamento público o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei dos Orçamentos Anuais (LOA) responsáveis por integrar as atividades de planejamento e orçamento a fim de

assegurar o sucesso da ação governamental nos municípios, nos estados e no país (INESC, 2006). É atributo do Executivo a elaboração das leis orçamentárias, cabendo ao Legislativo a avaliação, apresentação de emendas e votação das propostas das referidas leis.

O PPA estabelece, 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, pelo período de quatro anos (BRASIL, 2008). Ele é elaborado no primeiro mandato do governo e vigora no segundo ano do mandato até o fim do primeiro ano do governo seguinte.

A LDO compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, além de orientar a elaboração da LOA e de dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 2008). Segundo Oliveira (2009) a LDO representa a fase mais importante de todo o processo de elaboração do orçamento, uma vez que ela é a arena de negociação do orçamento. A LDO deve observar o que foi definido no PPA.

A LOA engloba o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social. É por meio dela que o governo demonstra todas as receitas e despesas para o ano seguinte. O orçamento das empresas estatais refere-se às despesas com obras e equipamentos; o orçamento fiscal envolve todos os demais órgãos e entidades não inclusos nos demais orçamentos (INESC, 2006). O novo processo orçamentário no Brasil, a partir da Constituição de 1988, apresentou avanços à medida que contribuiu para a construção de um Estado democrático, recuperou as condições para o processo de planejamento, fortaleceu o Legislativo e passou a ser um instrumento de controle da sociedade sobre o Estado, conforme aponta Oliveira (2009). No entanto,

apesar de todos esses avanços, na prática quase nada funcionou e o orçamento, longe de se transformar em eficiente instrumento de administração e planejamento das contas públicas funcionou, na realidade, como um esquema de corrupção e malversação de recursos públicos (OLIVEIRA, 2009, p. 102).

A crise do orçamento, na década de 1990, levou a uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) refletindo o mau uso do dinheiro público no processo orçamentário. Após o

término da CPI foram realizadas algumas mudanças na gestão e no controle orçamentário com o intuito de inibir a prática da corrupção.

Piscitelli e Nobre (2008) concordam sobre as inúmeras mudanças positivas para o orçamento brasileiro com a Constituição de 1988, contudo os autores avaliam que a prática demonstra que pouca coisa mudou e que “os erros do passado continuam a ser cometidos e o orçamento continua a ter um papel de pouca importância no cenário político nacional” (PISCITELLI; NOBRE, 2008, p.719). Os autores atribuem a persistência desses erros aos privilégios que os sucessivos governos têm disponibilizado a certos tipos de gastos, especialmente os relacionados com a administração da dívida pública em detrimento de todas as demais considerações técnicas, políticas ou de gestão, ocasionando uma restrição às margens de manobra do planejamento.

O vínculo proposto pela CF entre o planejamento, orçamento e execução da despesa pública não ocorreu como deveria porque as regras em vigor deixam de ser observadas quando as mesmas apresentam obstáculos à política que o governo federal pretende colocar em prática, ou seja, a questão orçamentária torna-se refém dos “ventos” que sopram sobre a política de governo (PISCITELLI, NOBRE, 2008).

No ano 2000 foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criada pela Lei Complementar nº101, de 04/05/2000, cujo objetivo é estabelecer “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (artigo 1º). Segundo Oliveira (2009) a LRF contribuiu para o fortalecimento da instituição orçamentária no país, uma vez que exigia maior realismo na sua elaboração e compromissos dos governantes com uma gestão fiscal responsável.

Contudo, a LRF foi convencionada num contexto de ajuste fiscal promovido no governo FHC e sob supervisão do Fundo Monetário Internacional (FMI). De acordo com o INESC (2010) o objetivo da LRF, na verdade, é garantir que estados e municípios honrem com o pagamento de seus compromissos financeiros ainda que em detrimento do atendimento às necessidades sociais. Ou seja, o governo prioriza atingir as metas do superávit proposto pelo FMI para o pagamento dos juros sacrificando a realização de políticas públicas universais. Para Salvador (2010, p.393):

A LRF concretizou as mudanças necessárias nas peças orçamentárias para viabilizar a política econômica com o estabelecimento na LDO de metas fiscais para os orçamentos públicos da União, dos estados, do Distrito

Federal e dos municípios, além de determinar legalmente a submissão da execução orçamentária ao cumprimento das metas fiscais, fazendo que os gastos sociais discricionários e os investimentos públicos entrem na lógica da financeirização, pois é garantido *prioritariamente* o pagamento de juros da dívida (grifos nossos).

A PLOA 2011 estimou um gasto de R\$ 954 bilhões para o endividamento público, ou seja, 49,15% do total dos gastos públicos são destinados a pagamento de juros e amortização da dívida, incluindo a parte somente contábil do orçamento, isto é, a rolagem dos títulos da dívida, ou seja, quase a metade do orçamento não é destinada as funções clássicas do Estado (INESC, 2010). Esse valor, segundo a Inesc, representa 3,44 vezes os gastos previstos com a Previdência Social (INSS) mais de 13,93 vezes os gastos com saúde, mais de 16,83 vezes o gasto com educação, ou 202,49 vezes os gastos com Reforma Agrária, isto é, os gastos com a dívida pública são maiores que qualquer gasto social.

O INESC (2010) chama atenção ainda para os valores destinados aos gastos sociais que além de serem insuficientes podem não corresponder ao gasto efetivo no decorrer de 2011. Contraditoriamente, assiste-se a inversão do que ocorre quanto ao pagamento da dívida cuja execução supera o valor inicialmente programado conforme demonstra o Orçamento Geral da União de 2009. De acordo com os dados oficiais, em 2009, gastou-se com o pagamento da dívida 163% acima do valor inicialmente programado. Segundo INESC (2010, p.9):

Isto decorre da total priorização dos gastos com o endividamento, que desfigura completamente o orçamento votado pelo Legislativo. Enquanto qualquer proposta legislativa de aumento de gastos sociais é severamente impedida por meio da chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, os gastos com endividamento não possuem limite algum, podendo ser livremente aumentados pelo Poder Executivo, mesmo sem a necessidade de aprovação do Legislativo.

Os gastos orçamentários financiados pelo Estado torna-se possível por meio da cobrança de tributos. De acordo com Oliveira (2009) a carga tributária de um Estado pode modificar a equação da distribuição de renda que pode melhorar, caso seu maior ônus seja lançado sobre as rendas mais altas, ou piorar, caso ocorra o contrário. No Brasil, os componentes da carga tributária constituem-se de impostos, taxas, contribuições de melhorias e de contribuições sociais e econômicas.

Os impostos são classificados de acordo com seu comportamento em relação ao nível de renda dos contribuintes em regressivos, progressivos e proporcionais. Na definição de Oliveira (2009) os impostos progressivos são aqueles em que há maior identificação com a justiça fiscal cujo maior ônus da tributação recai sobre os indivíduos com maiores rendimentos; já os regressivos penalizam os contribuintes de menor poder aquisitivo e os proporcionais não alteram a estrutura da distribuição de renda.

A classificação com base na incidência dos impostos pode ser: impostos diretos e indiretos. Os impostos diretos são os que incidem diretamente sobre a renda e o patrimônio e não são passíveis de transferência para terceiros – considerados os mais adequados para a progressividade; os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, ocorrendo uma identificação com a regressividade.

No Brasil, a arrecadação tributária é centrada em tributos indiretos e cumulativos, que oneram mais o trabalhador e a classe média devido a carga tributária ser alta sobre o consumo — mais da metade da carga provém de tributos que incidem sobre bens e serviços — e uma baixa tributação sobre a renda — 28% da arrecadação tributária (SALVADOR, 2010).

Estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) apontam que a carga tributária brasileira (CTB) cresceu de modo significativo em 2010, atingindo 35,04% do PIB o que representa um aumento nominal de 17,80% comparado ao ano de 2009 (IBPT, 2011). Ainda de acordo com esse estudo, os tributos que mais contribuíram para esse crescimento foram o ICMS (R\$ 40,72 bilhões), o INSS (R\$ 32,87 bilhões), a COFINS (R\$ 21,80 bilhões) e Imposto de Renda (R\$ 16,60 bilhões).

2.3. O Orçamento da Seguridade Social (OSS)

A despeito da Constituição prevê que o OSS seria uma peça autônoma (art.165, §5º - III), “elaborado de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social” (art.195, §2º), essas ações apresentaram dificuldades em sua implementação. O OSS chegou a ser elaborado em 1993 e 1994 como proposta do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS), no entanto essa orientação não chegou a ser concretizada e o CNSS foi extinto por Medida Provisória (MP nº 1.799-5/1999).

Até 2003, o OSS não era separado do Orçamento Fiscal. A LOA tratava esses orçamentos dispondo-os em uma única peça orçamentária denominada de Orçamento Fiscal e

da Seguridade Social o que inibia a transparência da estrutura de gastos e de receitas que concretizam em cada exercício fiscal as políticas sociais regulamentadas pelos princípios da Seguridade Social. Apenas em 2003 a LOA procedeu a separação do montante das receitas e despesas do orçamento fiscal do orçamento da Seguridade e ainda assim apresentando várias limitações devido a ausência de controle social e a omissão das receitas são desviadas por meio da DRU (SALVADOR, 2010).

A demora na implementação do OSS reflete as disputas políticas pelos recursos orçamentários e por espaços de poder além de refletir os conflitos de prioridades na utilização do fundo público, conforme pontua Delgado (2002).

Boschetti e Salvador (2006) consideram que a desestruturação no OSS constituiu-se um dos obstáculos à materialização da seguridade social. O artigo dos autores revela que perversas alquimias - no sentido de transformar recursos da seguridade social em recursos fiscais destinados à sustentação da política econômica - têm ocorrido na formulação e execução do orçamento da seguridade que enfatizam o capital em detrimento do trabalho.

Instituições como Anfip e IPEA têm pesquisado sobre a estrutura orçamentária da seguridade e segundo suas análises o OSS tem sido superavitário, suficientes não só para proporcionar um sistema de proteção de qualidade como também ampliá-lo (SALVADOR, 2010). A tabela 4 mostra a soma das receitas de contribuições sociais e os efeitos da desvinculação promovidos pela DRU no período de 2007 a 2010. Nesse período, observa-se que mais de 162 bilhões foram subtraídos da Seguridade para favorecimento do superávit primário e um crescimento de 14%, enquanto isso a população é assistida por serviços públicos precários.

Tabela 4

OSS e os efeitos da DRU, 2007 a 2010 (valores correntes em milhões)

	2007	2008	2009	2010	Variação
Soma das receitas das contribuições					
sociais	200.408	196.484	193.879	229.298	19
Recursos desvinculados pela DRU	38.550	39.225	38.776	45.860	14

Fonte: Anfip, 2011

Elaboração própria

O que se divulga frequentemente na mídia sobre o déficit da seguridade, na verdade, é fruto dos constantes “assaltos” que vem sofrendo a seguridade em favor do superávit primário. Martins e Vaz (2009, p.83) consideram:

os desvios do Orçamento da Seguridade Social cumprem importantes papéis: para a política fiscal, viabiliza superávit; para a saúde, é o principal instrumento de precarização dos serviços; para a previdência social, viabiliza o principal elemento do discurso de falência do sistema e de inevitabilidade das reformas; e, para os interesses dos mais diversos setores econômicos, oportunidade de grandes negócios.

De acordo com Behring e Boschetti (2006) e também Salvador (2010), o entendimento do OSS envolve a referência às políticas econômicas seguidas no país, especialmente a política fiscal adotada nas duas últimas décadas, e a estruturação da carga tributária. A política fiscal, orientada pelo FMI, criou meios – mencionado no capítulo anterior – de transferência dos recursos da seguridade para o orçamento fiscal previstas até o ano de 2015⁶ com a finalidade de pagar os juros da dívida pública. O acordo firmado com o FMI em produzir superávits primários elevados foi viabilizado por meio do aumento da arrecadação de impostos, via modificações na legislação infraconstitucional (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

O OSS é financiado pelas seguintes contribuições sociais, previstas constitucionalmente:

- do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre 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; a receita ou o faturamento e o lucro.

- do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;
- sobre a receita de concursos de prognósticos;
- do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

Constituem-se ainda em receitas da Seguridade a arrecadação realizada pelos órgãos que integram o Orçamento da Seguridade Social, relativa à prestação de serviços, taxas pelo exercício do poder de polícia, receitas patrimoniais, entre outras, como também as receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de acordo com a Lei nº 11.178 de 20.09.2005.

Passados mais de 20 anos de Constituição, a Seguridade ainda não foi contemplada com um fundo único que integrasse suas três políticas, permanecendo a separação das fontes orçamentárias (SALVADOR, 2009). Os gastos da previdência social provêm da contribuição

⁶ Caso seja confirmada a prorrogação da DRU pelo Congresso Nacional.

direta de empregados e empregadores e as contribuições sociais são direcionadas aos custos com a saúde e assistência social o que não favorece a ideia de totalidade na seguridade (SALVADOR, 2008).

O estudo sobre o financiamento e os gastos sociais traz pistas sobre o alcance, os limites e o caráter redistributivo das políticas sociais (FAGNANI, 2001). A tabela 5 expõe que mais de 95% das receitas da seguridade no ano de 2009 são provenientes das contribuições sociais e que a maior parte dela é financiada pelas contribuições previdenciárias e pela COFINS.

A COFINS⁷ é devida pelas pessoas jurídicas ou a elas equiparadas pela legislação do imposto de renda. É uma contribuição semelhante aos tributos de incidência indireta porque são passíveis de serem transferidas para os preços dos produtos (OLIVEIRA, 2009). Nesse modelo de subsídio não há identificação com a justiça tributária tampouco promoção de redistribuição de renda no país. Segundo Salvador (2010, p.237):

Isso significa que o orçamento da seguridade social, em grande parte, é financiamento direto dos próprios beneficiários da política (sobretudo na previdência social) e, por meio de tributos indiretos que são pagos, em última instância, pelos próprios usuários das políticas de assistência social e de saúde.

⁷ A partir do ano de 2004 essa contribuição teve sua alíquota aumentada para 7,6% e tornou-se não-cumulativa (ANFIP, 2010).

Tabela 5

Receitas da Seguridade Social - em valores correntes - 2007 a 2010

Receitas realizadas Classificação	Acumulado no exercício (R\$ milhões)			
	2007	2008	2009	2010
1. Receita de contribuições sociais	340.295	359.840	375.887	441.266
Receita previdenciária líquida RGPS ⁽¹⁾	140.412	163.355	182.008	211.968
Cofins	101.835	120.094	116.759	140.023
CPMF ⁽²⁾	36.382	1.004	0	0
CSLL	33.644	42.502	43.592	45.754
PIS/PASEP	26.116	30.830	31.030	40.373
Outras contribuições ⁽³⁾	1.906	2.054	2.497	3.148
2. Receitas dos órgãos e entidades da Seguridade	12.349	15.191	14.923	15.224
3. Contrapartida do Orçamento fiscal p/ EPU⁸	1.766	2.048	2.015	2.136
Receita Total	354.409	377.079	392.825	458.626

Fonte: ANFIP, 2011.

Notas:

1 - Receita previdenciária líquida corresponde a receitas previdenciárias próprias do RGPS deduzidas as transferências a terceiros

2 - A CPMF foi extinta a partir de 2008, valores arrecadados posteriormente referem-se a fatos anteriores

3 - Incluem contribuições sobre concursos e prognósticos, e outras contribuições.

A direção dos gastos do OSS é um importante instrumento que permite avaliar quais políticas são prioritárias e qual a proporcionalidade na distribuição dos recursos. A tabela 6 mostra a execução dos valores pagos nas três políticas que compõe a seguridade social, no período de 2007 a 2010:

⁸ EPU refere-se aos encargos previdenciários da União que constituem recursos destinados a pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões dos servidores civis e militares da administração direta da União e, através do PASEP, a corrigir distorções de renda e assegurar especificamente ao servidor público a formação de um patrimônio individual progressivo.

Tabela 6

Execução dos valores pagos no OSS, por função orçamentária, 2007 a 2010

Função	2007	2008	2009	2010	Variação	Média	Participação
Assistência							
Social	30.778.572.304	34.010.735.324	35.423.458.943	40.852.444.573	33	35.266.302.786	9%
Previdência							
Social	293.523.277.777	287.764.159.555	297.546.699.580	330.261.413.350	13	302.273.887.566	77%
Saúde	50.359.300.885	53.141.416.814	53.263.242.776	58.567.004.627	16	53.832.741.275	14%
Total	374.661.150.966	374.916.311.693	386.233.401.299	429.680.862.550	15	391.372.931.627	100%

Fonte: Siga Brasil

Elaboração própria

A tabela 6 aponta que a Política de Previdência recebeu a maior parcela dos recursos em todo o período avaliado, sendo sua participação equivalente a 77%. No entanto apresentou uma redução no período avaliado de 78% (2007) para 76% (2010). A saúde contou com 13% no ano inicial e 13,5% em 2010. A política de Assistência Social foi a que obteve o maior crescimento nesses quatro anos, igual a 33%, sendo que sua participação em 2007 foi de 8% e no último ano subiu para 9,5%. Apesar do crescimento da Assistência Social, observa-se ainda uma participação mínima da referida política no orçamento da seguridade social.

Os recursos da Seguridade arcam também com o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos federais, contrariando os princípios constitucionais, ao invés de constituir despesa do orçamento fiscal, “o qual é financiado por tributos e não por recursos específicos da política de proteção do conjunto da sociedade contra os riscos clássicos das privações humanas” (DELGADO, 2002, p.114). Esses recursos que são desviados da seguridade para pagamento dos servidores, poderiam melhorar a qualidade da assistência a saúde e dos serviços socioassistenciais.

Capítulo 3 – O Financiamento da Assistência Social

3.1. Financiamento da Assistência Social após o SUAS.

O SUAS propôs um modelo de financiamento inovador para a Política de Assistência Social. Inovador porque indica que a participação da população deve ser priorizada, assim como a descentralização político-administrativa e o controle social, contribuindo para um padrão mais transparente e mais próximo de uma gestão democrática.

O novo mecanismo supera o modelo tradicional à medida que quebra um ciclo de programas impostos de cima para baixo uma vez que não levava em conta as reais necessidades e especificidades locais (TAVARES, 2005). Além disso, rompe com a lógica de financiamento dos serviços socioassistenciais mediante relação convenial baseada no estabelecimento de valores per capita, ou seja, os valores eram repassados pelo número de atendimentos e não na conformação dos serviços. A PNAS 2004 ainda cita como debilidade do modelo anterior a existência de emendas parlamentares financiando ações desarticuladas do conjunto das instâncias do sistema descentralizado e participativo.

Para Tavares (2009), a construção de uma nova gestão de financiamento envolve uma série de elementos que integram uma complexa conexão para fins de garantir a efetiva aplicação de recursos financeiros para a provisão das ações da área.

O financiamento da Política de Assistência Social adota o SUAS como sistema de referência, garantido um modelo de gestão descentralizado e participativo, responsável por regular e organizar em todo o território nacional as ações socioassistenciais, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. No tocante aos investimentos em Assistência Social considera-se ainda o aprimoramento da gestão, a vigilância social e a defesa social institucional a fim de gerar a melhoria dos resultados.

A gestão financeira dessa política se concretiza por meio dos fundos de assistência social que assumem um importante papel como instância de financiamento. Os fundos são unidades orçamentárias que não possuem personalidade jurídica própria, nem autonomia administrativa, nem financeira, que vincula-se ao órgão gestor da política de assistência social na respectiva esfera de governo. Por tratar-se de unidades orçamentárias, os fundos conseguem captar recursos e apoio financeiro para seu campo de atuação (TAVARES, 2009).

A instância da União responsável por alocar os recursos destinados à política de Assistência Social é o FNAS, responsável por proporcionar recursos e meios para financiar o BPC e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social. As demais esferas de governo subsidiam as ações programáticas, além do co-financiamento da política, por meio da instituição dos fundos de assistência social, com alocação de recursos próprios. O financiamento é partilhado entre as três esferas de governo com divisão de responsabilidades. Essa nova relação entre a União e demais esferas baseada na co-responsabilidade e no co-financiamento contribui para a consolidação de uma política permanente, fortalecida e cofinanciada (TAVARES, 2005). A tabela 7 apresenta a participação dos entes federados no financiamento da assistência social no período de 2006 a 2009.

Tabela 7

Participação no financiamento da Assistência Social por entes da Federação				
	2006	2007	2008	2009
União	21.554.576	24.713.511	28.845.211	33.335.541
Estados	2.319.255	2.321.053	2.593.067	3.340.139
Municípios	3.821.561	4.628.624	5.779.107	6.061.986
Total	27.695.392	31.663.188	37.217.385	42.737.666
Participação em %				
	2006	2007	2008	2009
União	77,8%	78,1%	77,5%	78,0%
Estados	8,4%	7,3%	7,0%	7,8%
Municípios	13,8%	14,6%	15,5%	14,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: MDS, 2010.

Elaboração própria

A tabela 7 demonstra uma participação sempre crescente nas três esferas de governo, contudo apesar das orientações do SUAS, a União permanece ao longo do período respondendo por mais de $\frac{3}{4}$ do financiamento da política de assistência social. O crescimento dos valores é reflexo da expansão da Assistência Social – já discutida no capítulo 1 – representada, principalmente, pelos programas de transferência de renda, como o PBF e BPC que são executados na esfera da União.

De acordo com a LOAS é condição de repasse dos recursos do FNAS para os fundos estaduais, Distrito Federal e fundos municipais, o estabelecimento e devido funcionamento dos conselhos, dos fundos e do plano de assistência social, além do relatório de gestão que comprove a execução das ações na forma de regulamento.

Essas exigências fortalecem a ideia de sistema único promovendo a adesão dos municípios ao SUAS. Atualmente 99,5% dos municípios já aderiram ao SUAS, e até abril desse ano foram repassados aos fundos municipais R\$ 342 milhões para a gestão do Bolsa-Família e dos serviços ofertados nos CRAS e CREAS de todo o país (BRASIL, 2011).

A partilha dos recursos dos fundos de Assistência Social nacional, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios deve seguir critérios baseados em diagnósticos e indicadores socio-territoriais locais e regionais que atendem para as demandas e prioridades da população, levando em conta as diferentes realidades que convivem no país para fins de critérios de equalização e correção de desigualdades (PNAS, 2005).

Um aspecto relevante proporcionado pelo novo mecanismo de operar a Assistência Social no Brasil é de que o financiamento da referida política deve estar inserido no processo de planejamento por meio das leis relativas ao processo orçamentário como o PPA, LDO e LOA que contempla as ações de Assistência Social na função orçamentária 08, conforme os níveis de complexidade previsto na PNAS. A inserção do financiamento no processo orçamentário é um instrumento que garante à política de assistência social não seja renegada a um segundo plano tampouco o tratamento com sobras de recursos.

A NOB-SUAS 2005 adotou como critério para transferência de recursos para o cofinanciamento federal, os pisos de proteção social, conforme nível de complexidade do serviço prestado ou pela situação a que seu atendimento se destina, sendo divididas em Proteção social Básica e Proteção Social especial de Média e Alta Complexidade. Cada um desses pisos apresenta fórmulas que representa um importante recurso para manter o cálculo atualizado, conforme mostra o quadro 1. A adoção dos pisos representa um importante marco no financiamento da política, uma vez que os repasses se dão com base nas vulnerabilidades e riscos dos cidadãos.

Quadro 1

Definição dos pisos no financiamento da política de assistência social

PISO	DESCRIÇÃO	VARIÁVEIS	FÓRMULA
------	-----------	-----------	---------

Piso Básico Fixo(PBF)	Atendimento à família e seus membros no âmbito do CRAS	CS: Custo médio anual referente aos serviços de atenção integral à família. FR: número de famílias referenciadas no território conforme porte do município. MA: número de meses do ano	$PBF = (CS/FR)MA$
Piso Básico Transição (PBT)	Somatório dos valores totais praticados atualmente pelo FNAS para esse nível de proteção em todas as modalidades (exceto aqueles referentes ao PAIF e ao Projeto Agente Jovem) em relação ao número total de famílias potencialmente usuárias no país.	FAPB: Montante anual do financiamento atualmente praticado pelo Governo Federal na proteção básica no país. FP: número de famílias potencialmente usuárias no país, no município e no DF. MA: número de meses do ano.	$PBT = (FAPB/FP)/MA$
Piso Básico Variável (PBV)		CAS: Custo dos serviços complementares no território no nível de proteção social básica, de acordo com as especificidades regionais e locais e pactos efetuados. FR: número de famílias referenciadas no território conforme porte do município. MA: número de meses do ano.	$PBV = (CAS/FR)MA$

Piso de Transição de Média Complexidade (PTMC)		FAPEMC: montante anual do financiamento atualmente praticado pelo governo federal na proteção especial de média complexidade no país. PA: número de pessoas atendidas com esses recursos MA: número de meses do ano	$PTMC=(FAPEMC/PA)/MA$
Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC)		CS: Custo médio do atendimento nesse nível de proteção, cujo cálculo se efetiva pelo tipo de oferta que esses serviços devem prover e pelo volume percentual pactuado de participação de cada ente na sua cobertura. CA: capacidade média de unidade prestadora de serviços. MA: número de meses do ano.	
Piso de Alta Complexidade 1 (PAC1)	Utilizado para manutenção dos serviços da rede de acolhimento para crianças, adolescentes, idosos e adultos em situação de vulnerabilidade social, precisando ser abrigados, entre outros em casa lares, albergues e abrigos.	CI: Capacidade instalada PCSAx: percentual pactuado de participação de cada ente federado na cobertura dos custos de um serviço de proteção integral – alta complexidade. MA: número de meses do ano	$PAC1=(PCSAx/CI)/MA$
Piso de Alta Complexidade 2 (PAC2)	Atendimentos voltados a usuários em situações específicas de exposição a violência, elevado grau de	CAS: Custo adicional anual em relação à média dos serviços desse nível de complexidade identificado	$PAC2=(CAS/CA)/MA$

	dependência, apresentando particularidades que exijam ofertas específicas e altamente qualificadas.	como necessário para suprir as especificidades exigidas nas ofertas desse nível de proteção CA: Capacidade de atendimento. MA: número de meses do ano	
--	---	---	--

Fonte: Normas Operacionais Básicas do SUAS, 2005 (apud em Freitas, 2011).

O mecanismo de transferência dos recursos para as despesas relativas aos serviços de assistência social reconhecidamente de proteção social básica e, ou, especial, prestados gratuitamente pelas entidades e organizações públicas ou privadas se dá de forma regular e automática fundo a fundo. O apoio a programas e projetos não continuados permanece o mecanismo de convênio. Os benefícios como BPC e PBF são repassados diretamente aos destinatários.

A NOB-SUAS 2010 cuja proposta ainda está em discussão, altera o modelo de transferência dos recursos, baseado nos pisos de proteção para os blocos de financiamento. Esse novo padrão estabelece dois blocos para cofinanciar a Proteção Social, conforme quadro 2.

Quadro 2

Blocos de financiamento da proteção social, conforme SUAS

BLOCOS DE FINANCIAMENTO	COMPONENTES	DESCRIÇÃO
Proteção Social Básica	1. Piso básico Fixo	Destina-se ao atendimento à família e seus membros, no desenvolvimento do PAIF, no âmbito do CRAS.
	2. Piso básico variável	Destina-se a atendimentos complementares do ou pelo CRAS.
Proteção Social Especial	1. Média Complexidade	Destinado aos serviços tipificados prestados no CREAS
	1.1. Piso fixo de média complexidade	
	1.2. Piso Variável de Média complexidade	Destinados aos serviços complementares do CREAS.

	2. Alta complexidade	Volta-se à proteção das famílias e indivíduos sem referência familiar ou comunitária.
	2.1. Piso de alta complexidade I	
	2.2. Piso de alta complexidade II	Destina-se aos serviços prestados pela rede de acolhida temporária, composta pelos serviços tipificados como casa de passagem, especialmenteos destinados à população de rua.

Fonte: Normas Operacionais Básicas do SUAS, 2010.
Elaboração própria.

Além dos blocos da Proteção Social que cofinancia os serviços socioassistenciais, a NOB ainda prevê um bloco para cofinanciamento da gestão, visando oferecer apoio financeiro ao incremento dos processos de gestão e de prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios em âmbito local e regional.

A NOB-2010 tem o cuidado para que os recursos referentes a cada bloco só possa ser de aplicação no próprio bloco e que o repasse dos recursos seja pela via fundo a fundo em conta única para cada bloco.

O modo de operar o financiamento no SUAS tem proporcionado melhorias à política e tem rompido com práticas clientelistas tão presentes no histórico da Assistência Social, no entanto ainda há grandes desafios a serem vencidos devido a forte presença do setor privado, com uma prática de viés conservador, contrariando os princípios do SUAS e a falta de definição legal ao que cabe a cada ente no cofinanciamento.

3.2. Financiamento Tributário da Assistência Social

A análise das fontes de financiamento permite verificar o caráter progressivo ou regressivo do financiamento da política, ponto fundamental para averiguar se a proposta sugere de fato uma redistribuição de renda.

As ações governamentais na área da assistência social são realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195 da CF, além de outras fontes (art.204). A tabela 8 apresenta a execução orçamentária da função Assistência Social por fontes de financiamento no período de 2007 a 2010.

Tabela 8

Função Assistência Social
Fontes de Financiamento de 2007 a 2010
Valores Liquidados em R\$ milhões, deflacionados
pelo IGP-DI a dezembro/2010

Fontes	2007	2008	2009	2010	Média	Participação
Recursos Ordinários	618,78	4.414,86	766,40	33,68	1.458,43	4,09%
Alienação dos bens apreendidos	19,31	85,11	19,83	19,10	35,84	0,10%
Operações de crédito externa – em moeda	13,89	8,69	-	2,11	6,17	0,02%
Recursos não financeiros diretam. arrecadados	27,05	76,66	0,04	0,02	25,94	0,07%
Contrib.social s/ o lucro das pessoas jurídicas	1.082,47	2.000,71	3.307,71	3.161,32	2.388,05	6,70%
Contrib. Para o financ. da seguridade social	19.746,90	27.111,14	31.509,54	37.110,88	28.869,61	80,96%
Fundo de fiscalização das telecomunicações	-	-	-	362,13	90,53	0,25%
Fundo de combate à erradicação da pobreza	9.486,82	717,08	73,90	18,42	2.574,05	7,22%
Recursos financeiros diretam. arrecadados	32,65	26,89	86,69	42,51	47,19	0,13%
Restit. Recursos de convênios e congêneres	15,24	39,57	60,15	41,85	39,20	0,11%
Doações para combate a fome	0,56	0,72	1,06	1,65	1,00	0,00%
Recursos de concessões e permissões	-	-	-	152,10	38,03	0,11%
Campanha financeira / qual. De esta. Quilô natural				247,85	86,86	0,24%

Ao analisar a participação de cada uma das fontes, observa-se a elevada concentração da COFINS, responsável por mais de 80% no período avaliado. Esse tributo visa atender programas sociais do governo e tem sua incidência sobre a receita e o faturamento das empresas, sendo passível de ser transferido para os preços de bens e serviços, ou seja, a

política de Assistência Social é financiada pelos próprios beneficiários da mesma, conferindo um caráter regressivo a este tributo.

O Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza (FCEP) foi instituído no ano 2000 para vigorar até 2010, no entanto o prazo foi prorrogado por tempo indeterminado pelo Congresso Nacional. Os recursos do fundo se destinam, prioritariamente, ao reforço de renda às famílias pobres, por meio do Bolsa-Escola e Bolsa-Alimentação (artigo 3º da Lei Complementar nº111/2001). Apesar de o fundo ter prestado a segunda maior participação com 7,22%, o mesmo apresentou um decréscimo significativo ao longo dos anos. Esse decréscimo é decorrente da extinção da CPMF ao final de 2007 que representava o principal tributo que integrava o FCEP. Boschetti (2003) chama a atenção para a criação desse fundo que financia ações assistenciais, mas que não se sujeita à apreciação e aprovação do CNAS, contrariando os princípios da LOAS.

A CSLL que teria um grande potencial progressivo, pois incide sobre o lucro, teve um crescimento nos três primeiros anos, apresentando uma queda em 2010 cuja participação não chegou a 7%. Para essa contribuição são aplicadas as mesmas normas de apuração e de pagamento estabelecidas para o imposto de renda das pessoas jurídicas.

Os recursos ordinários cuja participação foi de 4,09%, teve uma queda expressiva nos dois últimos anos, indicando a baixa participação de fontes com base no orçamento fiscal.

A despeito da CF orientar o princípio da progressividade como norteador da carga tributária brasileira, a análise aponta que no financiamento da Política de Assistência Social prevalece a regressividade, refletindo o paradoxo numa política que se pretende ser redistributiva.

3.3. Financiamento Indireto da Assistência Social

Além do novo modelo de financiamento proposto pelo SUAS, a política de Assistência Social é financiada por meio das renúncias tributárias que segundo definição da Receita Federal consiste em gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais.

O gasto tributário é um tema ainda pouco explorado, não obstante seus gastos terem alcançado a cifra de R\$ 113,00 bilhões no último ano, ou seja, 3,42% PIB, segundo dados da

Receita Federal (2011). Esse valor é quase o triplo do orçamento destinado à função Assistência Social. Trata-se de um volume considerável de recursos que não são avaliados como os recursos diretamente executados no orçamento.

Atualmente, muitos países, como os membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), já fazem a elaboração dos seus gastos tributários, pois entendem que é uma maneira de dar maior transparência às políticas fiscais e tributárias. Não existe um consenso internacional na definição de gastos tributários, tampouco na forma de efetuar os cálculos, cada país adota um tipo de critério. Aqui no Brasil, a obrigatoriedade do cálculo anual do financiamento indireto só foi concretizado com a CF de 88 (art. 165, §6º) que estabelece o dever de acompanhar o projeto de lei orçamentária o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Antes disso já haviam sendo realizados alguns estudos pela Secretaria da Receita Federal e Secretaria de Assuntos Econômicos, possibilitando maior transparência aos mecanismos de renúncia de receita e de aplicação dos recursos, gerando uma crescente oposição à criação de novos incentivos fiscais e viabilizando a redução dos já existentes (SANTOS, 1991, APUD BEGHIN, 2010).

Para Beghin (2010) a exoneração tributária consiste também numa forma de política pública porque reduz o ônus sobre determinados agentes econômicos e que, portanto merece ser discutido e analisado em termos da sua qualidade, eficiência, eficácia e efetividade.

A Receita Federal utiliza dois passos para identificação dos gastos tributários:

1. Determina todas as desonerações tributárias tomando como base um sistema tributário de referência;
2. Avalia, utilizando-se de critérios definidos, quais desonerações são gastos indiretos e passíveis de substituição por gastos diretos.

O demonstrativo de gastos tributários apresenta a consolidação dos valores relativos aos impostos e contribuições federais, discriminados por função orçamentária e por receita comparando-os com o PIB.

Para essa discussão, será analisada a função orçamentária referente à Assistência Social.

O financiamento indireto do Estado nessa função contempla às entidades beneficentes de assistência social que atendam aos requisitos do art. 29, da [Lei nº 12.101, de 27 de](#)

novembro de 2009 e que possuam a certificação de entidade beneficente de assistência social (CEBAS) para fins de isenção de pagamento de contribuição para a seguridade social. A LOAS define as entidades e organização de assistência social como aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários da LOAS e que atuam na defesa e garantia de seus direitos (art. 3º). Essas entidades devem estar inscritas no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e devem observar as normas expedidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Além dessas entidades, são inclusos nas despesas da Assistência Social os benefícios relativos a isenção dos idosos com 65 anos ou mais no imposto de renda, isenção de IPI e IOF para deficientes e a partir do ano 2010, isenção de impostos sobre cadeira de rodas e aparelhos conforme demonstra tabela 9, que apresenta os gastos tributários na função Assistência Social no período de 2007 a 2010, em valores deflacionados pelo IGP-DI.

Tabela 9

Gastos tributários da Assistência Social no Orçamento Público (financiamento indireto), em R\$, deflacionados pelo IGP-DI

Assistência Social	2007	2008	2009	2010	Varição
Doações a entidades sem fins lucrativos	303.651.798,36	150.891.691,25	162.954.117,24	208.478.356,69	-31,34%
Entidades sem fins lucrativos - associação civil	1.523.197.060,04	1.610.439.021,25	1.594.284.999,43	1.958.416.595,33	28,57%
Entidades sem fins lucrativos – filantrópico	1.363.437.034,73	976.752.709,21	1.091.545.407,72	1.340.852.257,71	-1,66%
Deficiente físico	20.341.260,79	32.082.147,59	38.402.521,63	28.763.393,79	41,40%
Declarantes com 65 anos ou mais – IRPF	1.203.034.151,25	1.442.853.135,07	1.427.969.648,33	1.502.983.235,86	24,93%
Seguro de vida e congêneres	302.837.115,76	332.975.774,74			-
Cadeira de rodas				8.466.575,28	-
Total	4.716.498.420,93	4.545.994.479,11	4.315.156.694,34	5.047.960.414,65	7,03%
PIB	0,16%	0,13%	0,12%	0,14%	

Fonte: Receita Federal

Elaboração própria

É possível inferir pelos dados obtidos que houve uma redução nesse tipo de financiamento nos três primeiros anos e que, no último ano ele apresentou um sensível crescimento, indicando uma variação de 7,03%, em termos reais, ao longo do período estudado. Observa-se que os maiores gastos são compartilhados entre as entidades sem fins

lucrativos de caráter filantrópico e associação civil, que apresentam um crescimento de 28,57% no período (tabela 9).

No último ano, os recursos nesse tipo de financiamento atingiram a marca de 0,14% PIB. É um volume de recursos de valor não irrisório que apesar de presente, mesmo que indiretamente, não passa pelo controle social. Consiste num modelo de financiamento dos serviços socioassistenciais distinto do proposto pelo SUAS, prestado pela rede não governamental cujas características estão mais próximas da filantropia (COLIN, 2010).

A matéria que circunda as entidades sem fins lucrativos é complexa e alvo de muitas discussões, por fazer parte de um universo amplo e heterogêneo. São instituições que recebem diferentes denominações e, que muitas vezes, acabam se distanciando das entidades e organizações que realmente prestam serviços na área de assistência social devido a pouca capacidade de mobilização e pressão (COLIN,2010).

Importante que haja um maior controle e avaliação contínua desses recursos públicos, dispensados a essa modalidade de financiamento, pois os serviços prestados pelas entidades devem estar inseridos na rede de proteção social, de modo a não trabalhar com uma política paralela ao SUAS, pois ao invés de fortalecê-la, termina por enfraquecê-la e faz retroagir a política de Assistência Social como uma política que prima pela justiça social.

Considerações Finais

A Assistência Social alcançou um novo status na Constituição de 1988: política pública, sendo garantida pelo Estado, restrita a quem dela necessitar. O desenho que se tinha antes da política, era de um quadro que se fazia o mínimo pelas desigualdades sociais e apenas com sobras de recursos.

A elevação de política proporcionada pela Constituição sem exigências de contrapartidas, a criação de um fundo específico para a área, o novo financiamento proposto pelo SUAS de fundo a fundo, a inserção de uma função orçamentária exclusiva no orçamento e o crescimento de recursos são elementos que numa análise superficial leva-se a crer que a política anda “de vento em polpa” e que se está bem próximo de uma sociedade menos desigual. Não é isso que é caro ao olhar da Assistência social, uma identificação com a justiça, uma proposta de democratização, baseada no princípio da universalização?

Um análise mais cuidadosa, no entanto, mostra que os ventos que sopram ainda são contrários e mais astutos, porque sopram camufladamente. Não há dúvidas de quanto se avançou, mas é preciso cuidado para que não se perca a essência das lutas até aqui travadas e pior, sem perceber.

O crescimento dos recursos da Assistência Social tem uma relação causal, principalmente, pela ampliação dos PTR's que possibilitam o acesso ao consumo, mas que são impotentes quando se trata de redistribuição de renda, como já discutido por diversos estudiosos e não apresenta possibilidades de transformação social. As fontes de financiamento da política de assistência social mostraram uma predominância por tributos regressivos que oneram mais a classe trabalhadora, confirmando a hipótese levantada nesse trabalho.

As leis orçamentárias estruturam todo o planejamento do orçamento para que o Estado possa suprir as carências que lhe são exigidas e primam pela transparência ao lidar com recursos públicos, no entanto a política econômica prioriza o pagamento da dívida pública em detrimento das políticas sociais. Enquanto o orçamento da Seguridade se mostra superavitário, a política de saúde sofre com as péssimas assistências do sistema público, a assistência social fica restrita aos comprovadamente miseráveis e a previdência deixa os trabalhadores informais a margem do seu alcance. Enfim, a seguridade não consegue se estruturar como um sistema amplo de proteção social.

Um aspecto relevante proporcionado pelo novo mecanismo de operar a Assistência Social no Brasil é de que o financiamento da referida política deve estar inserido no processo de planejamento por meio das leis relativas ao processo orçamentário como o PPA, LDO e LOA que contempla as ações de Assistência Social na função orçamentária 08, conforme os níveis de complexidade previsto na PNAS. A inserção do financiamento no processo orçamentário é um instrumento que garante à política de assistência social não seja renegada a um segundo plano tampouco o tratamento com sobras de recursos.

A Assistência Social conta também com o financiamento indireto que no último ano respondeu por 0,14% PIB. É uma soma de recursos considerável que deve ser melhor analisada quanto a sua viabilidade e potencialidade de realmente ser revertida em ganhos para a população.

Referências Bibliográficas

ANFIP. *Análise da Seguridade Social em 2010*. Brasília: Associação Anfip de estudos de seguridade social, 2011.

ALBUQUERQUE, Simone A.; CRUS, José Ferreira da Crus. Um Sistema Único de Assistência Social para o Brasil. In: TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto W. S. *Rede Suas: gestão e sistema de informação para o sistema único de assistência social*. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.

BEGHIN, Natalie; CHAVES, José Valente; RIBEIRO, José Aparecido C.. Gastos Tributários sociais no âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. In: CASTRO, Jorge Abraão et al (orgs). *Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009*. Brasília: Ipea, 2010.

BEHRING, Elaine R. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Capitalismo em Crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. Bibliografia Básica de Serviço Social, v.2, São Paulo, Cortez, 2006.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005*. Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS. Brasília, 2005.

BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). *Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004*. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Brasília, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2008.

BRASIL. SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Boletim 1311, de 22 de junho de 2011*. Brasília: Secom, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: LetrasLivres: Editora UnB, 2006.

----- *Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

----- Seguridade social e projeto ético-político do serviço Social: que direitos para qual cidadania? *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, n.79, 2004.

-----A política da seguridade social no Brasil. In: *Serviço Social: direitos e competências profissionais*. – Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilasio. Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo: Cortez, v.87, 2006.

BRESSAN, Carla. Fundo de Assistência Social. In: MAGALHAES JUNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs). *Fundos Públicos* – São Paulo: Instituto Pólis, 2004. XXXp (Publicações Pólis, 45). Anais do seminário “Fundos Públicos e Políticas sociais; São Paulo. Agosto de 2002.

COLIN, Denise. A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública. In STUCHI, C., PAULA, R.; PAZ, R. (orgs.). *Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

COURI, Joseane Rotatori. *Análise do Orçamento do programa Bolsa-Família (2004 a 2009)*. Monografia (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

DELGADO, Guilherme. O orçamento da seguridade social precisa ser recuperado. *Políticas Sociais*, Brasília: IPEA, n. 5, ago 2002.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPEA/IPLAN. *Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, mar. 1990, v.4.

FALEIROS, Vicente. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais. *Capacitação em Serviço Social e política social*, módulo 3. Brasília:UnB, Centro de educação aberta, continuada a distância, 2000.

FERNANDES, F. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FREITAS, Nathalia Eliza. *A materialização do SUAS no DF: O Estado Garantindo a Primazia do Setor Privado*. 2011. 200f. Dissertação (Mestrado em Política Social). Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, [2011].

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 26 ed. São Paulo, Cortez, 2009.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *O orçamento público ao seu alcance* – Brasília: INESC, 2006.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. *Orçamento para 2011: um ajuste fiscal seletivo*. Nota Técnica nº 170. Novembro de 2010. Brasília: INESC, 2010.

MARTINS, Floriano José; VAZ, Flávio Tonelli. Práticas orçamentárias a esvaziar a seguridade social. In: ANFIP. *20 anos de seguridade social na Constituição sonho ou realidade?* ANFIP, 2009.

MESTRINER, Maria Luisa. *O Estado entre Filantropia e a Assistência Social*. 3 ed. São Paulo. Ed. Cortez, 2008.

MOTA, Ana. A centralidade da Assistência social na seguridade social brasileira. In: MOTA, Ana (org.). *O mito da Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

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

NOBRE, Alexandre; PISCITELLI, Roberto. *A herança orçamentária da Constituição*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

OLIVEIRA, Luciana vergas Netto. Estado e Políticas Públicas no Brasil: desafios ante a conjuntura neoliberal. In: *Revista Serviço social e sociedade*. São Paulo: Cortez editora, nº93, ano XXIX, março 2008.

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

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do anti-valor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PEREIRA, Potyara A. P. *A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: Críticas aos Padrões Dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil*. Brasília: Ed. Thesaurus, 1996.

----- *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 4 ed. São paulo: Cortez, 2007.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P.; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Capitalismo em Crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Camila Potyara; SIQUEIRA, Marcos César Alves. As contradições da política de assistência social neoliberal. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. *Capitalismo em Crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2007.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2008.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2009.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária*. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2010.

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

------. Quem financia e qual o destino dos recursos da seguridade social no Brasil? In: ANFIP. *20 anos de seguridade social na Constituição sonho ou realidade?* ANFIP, 2009.

------. Orçamento da Assistência Social: entre benefícios e serviços. In: TONEELLI, Flávio et al (Orgs). *Orçamento e Políticas Públicas*. Brasília: ANFIP, 2011.

SANTOS, Wanderley. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHWARZ, R. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. São Paulo: Duas Cidades, 1977.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v.12, nº 6, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em : 03/05/2011.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: MOTA, Ana (org.). *O mito da Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2009.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da Política de Assistência Social na Era SUAS. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

------. O Financiamento e os fundos de Assistência social no SUAS. In: MDS. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. – n.2 (2005): Suplemento – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005

TEIXEIRA, Sônia M. Fleury. Assistência na previdência social – uma política marginal. In: SPOSATI, Aldáiza; FALCÃO, M^a do Carmo; TEIXEIRA, Sônia. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1983.

----- *Estados sem cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

THEODORO, Mário; DELGADO, Guilherme. Política Social: Universalização ou Focalização – Subsídios para o debate. In: IPEA. *Políticas sociais – acompanhamento e análise*, nº 7, IPEA, agosto 2003.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. In *Revista Social e Sociedade*, Ano XXV, nº77, março 2004. São Paulo: Cortez, 2004.