



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social

***A Assistência Social no SUAS:
Sua trajetória entre a Focalização e a Universalidade -
Uma análise descritivo-documental***

Ana Heloísa Viana Silva Moreno

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador

Brasília, Junho de 2012.

Ana Heloísa Viana Silva Moreno

A Assistência Social no SUAS:

Sua trajetória entre a Focalização e a Universalidade -

Uma análise descritivo-documental

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de mestre em Política Social.

Orientador: Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador

Brasília, Junho de 2012.

Ana Heloísa Viana Silva Moreno

BANCA EXAMINADORA

Prof. Doutor Evilasio da Silva Salvador

Prof^a. Doutora Rosa Helena Stein

Prof^a Doutora Luciana Jaccoud

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me prover, a cada dia, muito mais do que eu preciso;

Agradeço a minha família e aos amigos pela compreensão nos momentos em que estive ausente nos últimos tempos;

Agradeço aos meus pais, Terezinha Silva e Antônio Moreno, pelo apoio e cuidado no dia a dia;

Agradeço em especial ao meu esposo, Marcos Drummond Malvar, pelo estímulo, atenção e compreensão;

Agradeço ao meu orientador, Evilasio S. Salvador, pela excelente orientação e dedicação!

RESUMO

Nos últimos anos a assistência social enquanto política pública ganhou força para concretizar-se. A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 foram marcos neste processo. No governo de Luís Inácio Lula da Silva (Lula) (2003 a 2010) ela foi colocada em prática de forma estruturada e passou a ser coordenada por um ministério independente a partir do ano de 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Foi criado em 2004 o Programa Bolsa Família que unificou diversos programas de transferência de renda da esfera federal. Não por coincidência diversos países da América Latina e Europa, por influência dos organismos internacionais, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), entre outros adotaram programas de transferência e políticas sociais de cunho focalizado.

Diante desta realidade histórica, a presente dissertação descreve o processo de concretização da Política de Assistência Social no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988 e da institucionalização do Suas, estabelecendo parâmetros teóricos para a compreensão de qual princípio teórico norteia essa política. O presente trabalho encontrou indícios de que na atualidade, a assistência social adota na sua forma de implementação, um modelo híbrido que envolve tanto aspectos da focalização quanto da universalização.

ABSTRACT

Through the last years, social assistance has gained importance to consolidate itself. Brazilian Federal Constitution of 1988 and the Social Assistance Act of 1993 (LOAS) are marks in this process of consolidation. During the term of President Luís Inácio Lula da Silva (Lula) (2003 to 2010), it has been enforced in a more structured way and began to be coordinated by an independent cabinet in 2004, the Ministry of Social Development and Fight Against Hunger.

Also in 2004, Program Bolsa Família was created and unified all the cash transfer programs of the Federal Government. Not for a coincidence, several other countries in Latin America and Europe, under influence of international organizations, such as the Inter-American Development Bank (IDB) and the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), among others, have implemented cash transfer programs and other focalizes social policies.

In view of such historical outline, this dissertation describes the theoretical principle that leads such public policy. This dissertation has found indications that, nowadays, the social assistance is structured and implemented following a hybrid model that comprises aspects of both the focalization and the universalization principles.

Lista de Tabelas

Tabela 1. Evolução do orçamento da Assistência Social, no período de 2004-2011.....	124
Tabela 2. Execução orçamentária da Assistência Social, no período de 2004 – 2011.....	125
Tabela 3. Análise da execução orçamentária por Grupo Natureza de Despesa, no período de 2004- 2011.....	147
Tabela 4. Evolução da Participação da Função Assistência Social no Orçamento Geral da União, no período de 2004- 2011.....	153
Tabela 5. Fontes de Financiamento da Função Assistência Social, no período de 2004-2011.....	154
Tabela 6. Participação da Assistência Social, Previdência Social e Saúde em relação à Seguridade Social, no período de 2004-2011.....	158
Tabela 7. Participação da Assistência Social, Previdência Social e Saúde em relação ao Orçamento Geral da União, no período de 2004-2011.....	154
Tabela 8. Programas da Função Assistência Social- LOA 2004- 2011.....	158
Tabela 9. Recursos destinados ao pagamento de benefícios de Prestação Continuada, no período de 2005-2011.....	167
Tabela 10. Aumento do orçamento destinado ao BPC, PBF, e à Função Assistência Social, no período de 2004-2011.....	176
Tabela 11. Participação dos gastos de benefícios sociais para a função Assistência Social, no período de 2004-2011.....	177

Lista de Abreviaturas e Siglas

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BPC - Benefício de Prestação Continuada
BVJ – Benefício Variável Jovem
CAD/SUAS – Sistema de Cadastro do SUAS
CAS – Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
CBI – Comissão Intergestores Bipartite
CBIA – Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
CEAM – Centro de Estudos Avançados da Universidade de Brasília
CEAS – Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social
CEBAS – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CF - Constituição Federal
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS - Centro de Referência em Assistência Social
CREAS - Centro de Referência Especializada em Assistência Social
CSLL – Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas
DRU - Desvinculação dos Recursos da União
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMAS - Fundo Municipal de Assistência Social
FMI - Fundo Monetário Internacional

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FSE – Fundo Social de Emergência
FUGAP – Fundação Garantia do Atleta Profissional
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GT – Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
Info-SUAS - Sistema de Informações sobre repasses financeiros aos Fundos de Assistência Social
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA - Legião Brasileira de Assistência Social
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC – Ministério da Educação
MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social
MS – Ministério da Saúde
NEPPOS – Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social
NESP – Núcleo de Estudos de Saúde Pública
NOB/SUAS - Norma Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SUAS-RH - Norma Básica do Sistema Único de Assistência Social de Recursos Humanos
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento
OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família
PBF - Programa Bolsa Família
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNB - Produto Nacional Bruto
PPA - Plano Plurianual
PSB – Proteção Social Básica
PSB – Proteção Social Especial
PTRC – Programa de Transferência de Renda Condicionada
RMV – Renda Mensal Vitalícia
RPS – Rede de Proteção Social
SAC – Serviços de Ação Continuada
SAS – Secretaria de Assistência Social
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SIAORC - Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SISCON - Sistema de Gestão de Convênios da Rede SUAS
SISFAF- Sistema de Informações sobre os Repasses Fundo a Fundo
SUS – Sistema Único de Saúde
TRC – Transferência de Renda Condicionada
UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	5
ABSTRACT	6
<i>Lista de Tabelas</i>	7
Lista de Abreviaturas e Siglas	8
I- INTRODUÇÃO	13
II- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	16
1.1 As Leis dos Pobres e sua influência para a formação da proteção social.....	18
1.2 A emergência do pensamento liberal.....	22
1.3 O intervencionismo como resposta ao insucesso do liberalismo	25
1.4 A retomada do liberalismo, sob nova forma (o neoliberalismo).....	42
1.5 O papel do Fundo Público no capitalismo.....	46
2. CAPÍTULO - POLÊMICAS ENTRE OS PRINCÍPIOS DA FOCALIZAÇÃO E A UNIVERSALIZAÇÃO APLICADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL	54
2.1 Entre a Universalidade e a Focalização	54
2.2 Condicionais versus Incondicionais	70
2.3 A Universalidade Básica	76
2.4 O Princípio Teórico Híbrido.....	81

3 CAPÍTULO – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA	85
3.1 A origem do Estado Social no Brasil	85
3.2 A proteção social no período Vargas.....	88
3.3 Breve retomada do processo de amadurecimento dos direitos sociais entre 1930 e a década de 1980	101
3.4 Os bastidores da criação da Constituição Federal de 1988	105
3.5 O processo de regulamentação da Seguridade Social após CF de 1988	112
3.6 Os direitos sociais na década de 1990	114
4. CAPÍTULO- A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	121
4.1 Base conceitual do Sistema Único de Assistência Social	121
4.2 Desenho Institucional do Sistema Único de Assistência Social.....	134
4.3 Especificidades do financiamento da Política de Assistência Social	144
4.4 Programas de Transferência de Renda da Assistência Social no Brasil.....	155
Considerações Finais	180
REFERÊNCIAS	187
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	195

I- INTRODUÇÃO

As políticas de proteção social surgiram no capitalismo como mecanismos pensados para serem adotados momentaneamente, mas a permanência da pauperização e o risco que esta representava diante da manutenção da ordem estabelecida e do *status quo* fizeram com que estas políticas fossem mantidas ao longo do tempo e hoje se tornassem parte constitutiva da manutenção do sistema capitalista. Tanto o significado de sua adoção tem sido alvo de controvérsias ao longo do tempo, quanto a melhor forma de sua implementação. Os países adotaram modelos diversos de proteção social configurando Estados de bem-estar social diferenciados.

As primeiras iniciativas de proteção social configuraram-se em ações assistencialistas de responsabilidade de entidades confessionais. Aos poucos, o Estado passou a exercer o protagonismo destas ações e elas complexificaram-se em sistemas de seguridade social, formados principalmente por políticas de previdência social, saúde e assistência social.

A assistência social, como parte da configuração dos sistemas de seguridade social a depender de como é desenhada, pode ou não servir para conferir direitos. Na hipótese em que ela não é capaz de conferir direitos, ela serve apenas como forma de manutenção da sobrevivência de alguns e como simples mecanismo de manutenção de uma ordem capitalista. A aposta na possibilidade que a assistência social supere a função de mantenedora da ordem é possível ser pensada a partir de visão dialética da realidade e da contradição.

É justamente dessa discussão teórica, no âmbito do Brasil, que trata a pesquisa. A relevância da política de assistência social teve início a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, que trouxe em seu artigo 194, inciso I “universalidade da cobertura e do atendimento” devendo ser prestada, de acordo com o art. 203, “a quem dela necessitar”.

Nesse momento, de acordo com Pereira-Pereira (2002), a assistência social ganhou *status* de direito e conferiu aos seus beneficiários a possibilidade de realização da cidadania, distanciando-se das antigas práticas assistencialistas que vigoravam no Brasil. Com isso, passou a ter visibilidade no meio político e intelectual e tornou-se um lócus da contra hegemonia, mas não sem sofrer consequências da investidura neoliberal dos anos de 1990.

Após diversas tentativas de regulamentação da assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi aprovada em 1993, no Governo de Itamar Franco. A LOAS

reforçou, em seu parágrafo único do art. 2º, o entendimento de que a assistência é um tipo de política pública direcionada para concretização de direitos: “a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais”. A responsabilidade pela realização da política social passou a ser da esfera do Estado e controlada pela sociedade.

Em meados dos anos 2000 a assistência social ganhou força institucional, com a criação de diversos documentos regulamentadores e de programas de transferência de renda, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) (instituído pela Constituição Federal de 1988, e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social e outras legislações infra-constitucionais)

Foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) pela Portaria SEAS/MPAS nº 458, de 4 de outubro de 2001, o Bolsa Escola (Lei nº 10.219/2001), o Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102/2002), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o Cartão Alimentação (Lei nº 10.689/2003), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde e o Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1/2001). A partir de 2003, diversos desses programas foram unificados sob a estratégia chamada de Fome Zero, tendo o Programa Bolsa Família, criado em 2004, como o principal programa de combate à fome.

A partir dos anos 2000, a política de assistência social ganhou amplitude e foi regulamentada. Em 2005, foi instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, em 2005, a Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).

Esta pesquisa tem como **objetivo geral** verificar qual princípio teórico tem orientado a política de assistência social a partir de seu processo recente de consolidação, iniciado com a institucionalização do SUAS, tendo como premissa o conceito de universalidade adotado como marco teórico, ou seja não visa-se a problematização do conceito adotado. Para tanto, foi realizada uma análise considerando dois marcos teóricos a respeito do princípio da universalização. O primeiro legal, adotado pela LOAS, em seu art. 4º, inciso II, é “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário alcançável pelas demais políticas públicas”. O segundo conceitual, utilizado por Pereira-Pereira (1996), que considera que a política de assistência social não é vocacionada para atuar em

complementaridade, mas deve formar um elo entre as políticas sociais e deve pautar-se pelo princípio universalizante, *lato sensu*, cujas características são: a) não se reduzir a um público paupérrimo, mas ter como alvo a privação, a qual pode ser relativizada a depender do grau de evolução de cada sociedade visando assegurar necessidades sociais básicas; b) não ser universal em si mesma, “mas propiciadora da concretização do princípio da universalização inerente às demais políticas sociais” (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p. 54), mediante o trabalho de extensão da cidadania; c) ser progressiva; d) não ser contratual; e) ser redistributiva e não-contributiva; f) agir *ex ante*, ou seja, ser preventiva e não compensatória, g) promover o desenvolvimento da consciência crítica de seus beneficiários, e, por fim, h) a atuação do Estado em parceria com a população, estimulando que os sujeitos atuem como agentes de transformação da lógica do capital.

A compreensão deste objetivo geral envolve a compreensão dos seguintes **objetivos específicos**:

1. Entender os conceitos de focalização e universalização a partir da compreensão do processo histórico de estruturação da assistência social brasileira, desde o desenvolvimento de um conceito amplo de proteção social no capitalismo até a construção do SUAS.

2. Identificar, nos instrumentos normativos da política de assistência social, posteriores à LOAS, tais como a NOB/2005, a PNAS e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, qual princípio teórico é adotado pela assistência social, tendo como referência os conceitos aqui adotados.

3. Investigar a execução orçamentária federal da política de assistência social, no período 2004- 2011, visando a verificar se a destinação orçamentária para o financiamento da política de assistência social está de acordo com o princípio legal e conceitual da universalização adotados como marco teórico na presente pesquisa.

Estes objetivos foram construídos com a finalidade de responder algumas perguntas. A principal delas é concluir se o processo de consolidação da assistência social em paralelo à construção do SUAS marcou retrocessos ou avanços no caminho da conquista de uma política de cunho universalizante, *lato sensu, ex-ante*, com potencialidade preventiva e voltada para a garantia de direitos sociais. Desta questão fundamental desdobram-se outras questões secundárias, essenciais para a compreensão do objetivo central desta pesquisa, que são as seguintes:

1. Os aspectos dos formatos de execução de política de assistência social brasileira, do século XX e início do século XXI, demonstram adoção de modelos de política social diferenciados? Quais são estes modelos?

2. O orçamento público federal alocado na política de assistência social do período de 2004-2011 apoiou a concretização da universalização?

3. Os instrumentos normativos da assistência social estão pautados em qual princípio teórico: universalização, focalização, universalidade básica ou em um modelo híbrido, em que há combinação de alguns desses princípios?

A hipótese central é que o processo de consolidação da Assistência Social no período de implementação do SUAS marcou retrocessos no caminho da conquista de uma política de cunho universalizante, *lato sensu, ex-ante*, com potencialidade preventiva e voltada para a garantia de direitos sociais.

II- PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método adotado para realização da presente análise foi o materialismo-histórico-dialético e a metodologia foi quali-quantitativa. No aspecto qualitativo foi realizada uma análise meramente descritiva da história e de documentos normativos da política de assistência social e, em paralelo, foram demonstradas visões diferenciadas do tema em questão, sem a finalidade de ser exaurir o tema, isso por limites de tempo e materiais. A análise abarcou os contextos político, econômico e social. Para compreender qual princípio orienta a política de assistência social, no período de implementação do SUAS, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre a constituição das primeiras ações voltadas aos pobres no capitalismo, reconhecidas como sendo as primeiras iniciativas institucionais, passando pela formação dos Estados Nacionais com funções sociais e a constituição do conceito de seguridade social, permitindo a construção de um paralelo histórico para a melhor compreensão da institucionalização da assistência social no Brasil.

Foi utilizada a técnica da interpretação de dados a partir de uma revisão bibliográfica com objetivo de testar a hipótese aqui formulada, isto porque o objetivo da presente pesquisa é verificar qual princípio teórico tem orientado a política de assistência social a partir de seu processo recente de consolidação, iniciado com a institucionalização do

SUAS, tendo como premissa o conceito de universalidade adotado como marco teórico. Portanto, o processo de descrição histórica visou conferir subsídios para esta análise, passando pelas controvérsias teóricas que influenciaram a conformação atual do desenho de assistência social, bem como pelo apontamento de questões ainda em aberto e que porventura ainda estão por serem discutidas.

Sendo a história permeada por visões diversas e por vezes contraditórias, visou-se abarcar os principais aspectos de sua contraditoriedade, mas sem pretender esgotar o tema. Portanto, de forma *en passant*, demonstrou-se, a conformação da assistência, seguridade e proteção social, desde o capitalismo incipiente até chegar ao século XX, na adoção de mecanismos de proteção social no Brasil, com ênfase em aspectos marcantes para a história da assistência social e sua relação com o fundo público e tributação.

Construindo um diálogo a partir de múltiplos autores e suas correntes teóricas, foi demonstrado, o funcionamento do SUAS, em seus aspectos institucionais, conceituais e orçamentários (do período de 2004 a 2011) visando conferir subsídios suficientes para compreensão das principais características da política de assistência social brasileira no após a institucionalização do SUAS. A análise orçamentária, de dados secundários coletados principalmente do site Siga Brasil¹, constituiu o aspecto quantitativo desta pesquisa. Mas também foram utilizados dados secundários presentes em trabalhos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e outros autores. O fornecimento desse conjunto de informações qualitativas e quantitativas visaram a permitir a correlação com as classificações teóricas identificadas.

A partir do marco teórico aqui adotado (conceito de universalidade de Pereira-Pereira (1996) e o presente na LOAS, art. 4º “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário alcançável pelas demais políticas públicas”) foram aprofundados os entendimentos sobre os princípios teóricos de política social discutidos na atualidade, permitindo, a partir das características apontadas a identificação do modelo de assistência social adotado no Brasil na NOB/SUAS e documentos normativos posteriores bem como os avanços e retrocessos desta política em comparação ao seu funcionamento no século XX.

¹ O SIGA BRASIL é um sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta.

CAPÍTULO 1 - O DESENVOLVIMENTO DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CAPITALISMO

Este primeiro capítulo visa conferir ao leitor uma noção sobre o surgimento da proteção social e sua relação com acontecimentos históricos marcantes para a configuração do capitalismo, desde o século XIV até o século XX. A partir deste capítulo, o leitor será capaz de identificar aspectos conceituais e históricos importantes para o entendimento da configuração do Estado capitalista com viés social.

O presente capítulo está dividido em cinco seções. A primeira, trata da influência da Lei dos Pobres, surgida na Inglaterra, no XIV, para a configuração da formação da proteção social do século XX, nesta seção é exposta a forma de tratamento conferido ao pobre esta época. Na segunda seção, são demonstrados os pensamentos que sustentaram esta forma de atuação frente aos pobres, tais como o liberalismo. Na terceira seção são expostas as teses intervencionistas e o surgimento do Welfare State. Em seguida, na quarta seção, aprofunda-se na explicação da teoria neoliberal, concepção adotada após a II Guerra Mundial em resposta às crises vivenciadas pelo capitalismo. Finalizando, na quinta seção, o papel do Fundo Público é explicado, tendo em vista sua importância para a manutenção dos mecanismos de reprodução das forças do capital.

1.1 As Leis dos Pobres e sua influência para a formação da proteção social

As Leis dos pobres datam do século XIV e constituíram um conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado diante da miséria, dos desabrigados, doentes e epidemias, que eram problemas comuns da época. De acordo com Pereira-Pereira (2008), na Grã-Bretanha, em 1388, foi criada a Lei dos Pobres, que tinha por objetivo fixar os salários e diminuir a mobilidade dos trabalhadores que procuravam por trabalho.

Ainda de acordo com Pereira-Pereira (2008), em 1530, sob o reinado de Henrique VIII, o Estado assumiu uma postura mais amena em relação aqueles inválidos para o trabalho e designou áreas próprias para mendicagem. Contudo, crianças desocupadas com idade entre cinco e quatorze anos eram separadas de seus pais e internadas em asilos, já os considerados vagabundos eram punidos com escravidão. Neste período, foram criadas as *Poor-houses* (casas dos pobres), local onde eram alojados os incapazes para o trabalho. Eles deveriam

prover a própria subsistência.

Em 1601 a Lei dos pobres foi reeditada, dando ênfase, de acordo Polanyi (1980), à administração local e a descentralização paroquial. Nessa segunda versão, havia implícita a pretensão de gerenciar a situação da proliferação dos “vagabundos”, para isso, considerou a divisão destes em três grupos: o dos pobres impotentes, dos mendigos fortes, considerados capazes para o trabalho, e o dos “corruptos”, capazes para o trabalho, mas que se recusavam. Os primeiros de acordo com a lei deveriam ser encaminhados para as *Poor-houses*, asilos ou hospícios. Os segundos, deveriam ser submetidos a trabalhos forçados nas *Workhouses*, e os últimos, encaminhados às casas de correção. As crianças órfãs poderiam ser submetidas ao trabalho por quem as quisesse empregá-las.

Pereira-Pereira (2008) explica que essa lei era executada pela administração local em parceria com os magistrados. Estes nomeavam um inspetor, o qual deveria cobrar tributos dos proprietários de terra e de residências, além de dízimos, os recursos serviam para subsidiar a assistência pública. A Lei dos Pobres de 1601 foi um marco histórico e referência da nova legislação até 1884.

Dois princípios de atendimento da assistência foram criados a essa época e perduram até os dias de hoje, o princípio da *residência*² e o da *naturalidade*, estes eram condições de atendimento da assistência. A pessoa deveria ser assistida pela paróquia da localidade onde residia. Pereira-Pereira (2008) alerta para a existência de uma grande resistência aos que não eram habitantes do local e simultânea disputa de isenção de responsabilidade no atendimento dos que precisavam ser assistidos.

Acerca da transição do processo de passagem do feudalismo para o mercantilismo, Polanyi (1980) afirma que não havia regulação econômica em relação à terra e ao trabalho. Somente no final do século XVIII iniciou-se a mudança para um sistema democrático e representativo, e a passagem de mercados regulados para autorreguláveis.

Esta transformação, segundo Polanyi (1980) exigiu a separação entre a esfera econômica e a política, processo que foi exigido da sociedade, subordinando-a. Era necessário criar uma sociedade de mercado, para tanto, os elementos constitutivos da produção deveriam ser transformados em mercadorias de forma a serem comercializados, somente assim seria

² O princípio da residência era amparado pela Lei da Residência de 1662 (Pereira-Pereira, 2008).

possível a criação de uma economia de mercado.

O pressuposto por detrás desta lógica era de que para cada elemento mercadorizável, havia uma demanda. Este pressuposto está baseado na “Lei de Say”, a qual tornou-se reconhecida por volta de 1936. Segundo o seu autor, “para uma determinada oferta existe sempre uma demanda de igual valor” (SANTOS, R. 2001, p.47). Say, segundo Santos, R. (2001), acreditava no princípio do custo e benefício. Segundo ele, a alocação de recursos pelo Estado só é conveniente quando traz rentabilidade igual ou superior à verificada no setor privado. Ele avaliou o custo da produção pelo Estado e concluiu que gastos públicos são improdutivos, logo não exercem efeito positivo sobre o sistema econômico.

O conceito de mercadoria, que para Polanyi (1980) significa ser um objeto produzido para venda, foi de forma fictícia, aplicada ao trabalho e à terra, já que esta, *a priori*, não é uma característica própria destes elementos. A organização do trabalho foi implementada como consequência deste processo. A sociedade tornou-se um acessório do sistema econômico.

Houve uma grande resistência por parte da sociedade em ser transformada em mero complemento do mercado. Exemplificação desta resistência é verificada por Polanyi (1980) na aplicação de leis que tinham por finalidade impedir a expansão da proletarização do homem comum. Sob a regência da Lei *Speenhamland*, criada em 1795, o mercado de trabalho foi impedido de instaurar-se na Inglaterra.

A *Speenhamland* tratava-se de um sistema de abonos concedidos, uma espécie de renda mínima que deveria dar condições de vida mesmo aos capazes para o trabalho, diferentemente das leis Elisabetanas, que ao conceder benefícios, elegiam os incapazes ao trabalho. Segundo Polanyi (1980), o direito de receber um abono que complementava os salários acabou por desmotivar os trabalhadores a satisfazerem seus patrões, e a produtividade caiu, mas em compensação os trabalhadores não passavam mais fome. Os salários ficaram baixíssimos, ocasionando um problema no mercado de trabalho.

Concomitantemente, os impostos aumentaram. Afinal, eles subsidiavam as atividades assistenciais das paróquias, Em relação aos impostos, os pobres os subsidiavam em boa parte e estes serviam de abonos para si mesmos. Os abonos oferecidos pela *Speenhamland* eram baseados em uma tabela do preço do pão. Esta, ao longo do período entre 1815 e 1830, foi reduzida a quase um terço, embora o aumento dos impostos permanecesse.

Em longo prazo, o resultado da aplicação da *Speenhamland* foi o aumento da pauperização pelas massas, enquanto a produção crescia. O sistema adotado, afirma Polanyi (1980), prejudicou aqueles a quem desejava garantir o “direito de viver”. As vantagens econômicas trouxeram destruição social acarretando na necessidade de se introduzir regulamentações para proteger o trabalho contra o funcionamento do mercado. Na lógica desse sistema a *Speenhamland Law* ocupou uma posição estratégica.

Portanto, foi com o Sistema *Speenhamland* que surgiu o entendimento de que a assistência era um direito. Em 1834, foi lançado o *Poor Law Amendment*, que representou a implantação da política social liberal. Nesse ínterim, alguns teóricos passaram a compreender que a pobreza estava sendo gerada pelo próprio sistema. Estes formaram um grupo dissidente dos liberais. Eles discordavam do conceito de harmonia, que presumia haver igualdade de interesses entre indivíduos e comunidade.

Um dos primeiros a reconhecer que o desemprego involuntário era resultado de algum defeito na organização do trabalho foi Bellers. Polanyi (1980) indica que por volta do ano de 1688, ele sugeriu a criação do que hoje conhecemos como agências de trabalho. Também sugeriu a utilização da força de trabalho dos pobres para si mesmos, trocando produtos entre si. Bellers propôs a utilização da mão-de-obra dos pobres que recebiam assistência pelos capitalistas e, assim, poderiam gerar lucros.

O socialista Robert Owen tinha consciência da distinção entre sociedade e Estado e o via como um órgão interventivo capaz de proteger a sociedade. Em 1819, Polanyi (1980) relata a influência de sua criação, as *Trades-Union*, eram sindicatos de profissionais. Seu objetivo era devolver aos trabalhadores os empregos, fazendo manifestações pacíficas.

Pereira-Pereira (2008) alerta para o surgimento dos movimentos de contestação, como o cartismo, surgido entre 1838 e 1848. Este movimento denunciou as péssimas condições de vida dos trabalhadores e defendeu a jornada de trabalho de dez horas, o direito de organização sindical e a representação parlamentar do operariado.

As contradições do nascente sistema capitalista apresentavam-se. Desde então, a *Speenhamland*, ao mesmo tempo que pretendia acolher as necessidades sociais organizou os elementos de produção. Somente em 1834, com a *Poor Law Reform*, foi possível o estancamento do processo de obstrução do mercado de trabalho. A partir de então, tem início a influência do pensamento liberal.

1.2 A emergência do pensamento liberal

Polanyi (1980) destaca três dogmas do liberalismo: o primeiro era de que o trabalho deveria encontrar seu preço no próprio mercado, independentemente de regulação; o segundo, dizia que o dinheiro deveria surgir de um mecanismo automático; e, o terceiro era de que os bens deveriam ser livres para fluir entre os países. Ou seja, resumem-se em três os pontos principais da teoria liberal: mercado de trabalho, valor do dinheiro pautado pelo padrão-ouro e o livre-comércio. Estes três dogmas devem ser interpretados e analisados conjuntamente para que sejam compreendidos, pois existe uma relação orgânica entre eles.

Polanyi (1980) desconstrói a ideia de que a doutrina liberalista foi adotada de forma a pautar-se numa desregulamentação completa. Defende que o liberalismo surgiu sutilmente, via adoção de formas não necessariamente iguais nos diversos países. Para comprovar sua tese, relata que até mesmo a *Poor Law*, contra a qual opunham-se alguns liberais, trazia pontos positivos para algumas partes do processo de produção, seja oferecendo aprendizes, seja isentando os empregadores de responsabilidades para com os que eram demitidos. Quando houve oposição à *Poor Law* esta foi no sentido de que ela não impedisse a formação de um mercado de trabalho livre. Mas, mesmo opositores, como David Ricardo, sugeriam uma retirada do sistema de abonos que fosse gradual.

Iniciou-se no século XVII, segundo Fabrício de Oliveira (2009), a dominância do pensamento político liberal, sendo John Locke um de seus idealizadores. Nos anos de 1830 o liberalismo econômico fortaleceu-se, e assim como o *laissez-faire*, seus dogmas estabeleceram-se gradativamente. Por volta do ano de 1825, surgiu a preocupação com a forma de tratar o meio circulante, isto por conta da inflação e queda dos salários reais. Foi neste momento, que a ideia de atrelar o dinheiro ao ouro passou a ser uma verdade adotada. De acordo com Fabrício de Oliveira (2009), Adam Smith foi um dos teóricos que influenciaram a adoção do liberalismo econômico.

A principal defesa do liberalismo é a maximização da liberdade individual mediante o exercício dos direitos e da lei. Neste sentido, a sociedade deve ter o poder de exercer a livre iniciativa, a partir de um sistema de governo democrático, sob o primado da liberdade de expressão e da livre concorrência econômica. Esta concepção política surgiu em repúdio aos sistemas de governos baseados no direito divino dos reis e na hereditariedade. Os

principais direitos defendidos pelos liberais são os de liberdade individual e o civil, especialmente os que dizem respeito à vida, à liberdade e à propriedade.

A garantia pela liberdade individual está relacionada à inexistência de coerção nas relações entre os indivíduos e entre os indivíduos e o Estado. A intervenção do Estado é vista como uma coerção e sua atuação compreendida como prejuízo, já que para os liberais o mercado é o melhor alocador de bens. Para promover o bem-estar geral basta que cada indivíduo atue buscando sua felicidade pessoal. A melhor forma de todos estarem bem é oferecendo a possibilidade de cada atuar livremente em busca do melhor para si.

Cada ator econômico atua no mercado de acordo com suas restrições monetárias. A atuação conjunta destes, de forma egoísta e racional leva a economia ao seu ponto ótimo de atuação. O funcionamento da sociedade e do mercado é regido pelas leis naturais. Esta teoria não considera a existência de conflitos de classes sociais, e parte do pressuposto de que a atuação do Estado deve restringir-se à garantia da ordem social e da segurança.

De acordo com Anderson (1998) havia por detrás do surgimento das teses liberais um temor da democracia e do sufrágio universal, pois com a industrialização grandes massas permaneceram pauperizadas, deixando mais claro as consequências da privatização dos meios de produção para a população. Caso a democracia vingasse, aqueles teriam mais poder e representatividade para lutar em favor da redução dos privilégios de propriedade.

Foi nos anos de 1920 o momento do apogeu do liberalismo. De acordo com Polanyi (1980) aos poucos se pôde perceber suas consequências, por meio da inflação e de outros fatores que trouxeram degradação a diversas classes sociais. O ponto principal da discussão de Polanyi (1980) em relação ao *laissez-faire* é o fato de que para que ele se tornasse uma forma de diretriz político-econômica a ser adotada, a economia foi amplamente regulada, ao que conclui (POLANYI, 1980, p. 170) que “não havia nada de natural em relação ao *laissez-faire*... o próprio *laissez-faire* foi imposto pelo estado”.

Os utilitaristas compreendiam o liberalismo como um projeto que deveria ser posto em prática em prol do bem-estar geral da sociedade. Polanyi (1980) afirma que os liberais compreendiam que o Estado era um agente por meio do qual era possível alcançar a felicidade. Isto porque dos três elementos necessários para obter-se o sucesso econômico (a inclinação, o poder e o conhecimento), a pessoa privada detinha apenas a inclinação. Os demais atributos eram administrados com menor gasto de recursos pelo Estado.

Polanyi (1980) descortina o que chama de paradoxo do planejamento do *laissez-faire*. Este paradoxo está pautado na construção de uma máquina administrativa complexa, visando à formação do mercado livre. Ou seja, o liberalismo foi construído via intervencionismo contínuo, controlado e centralizado. Estas ações regulamentadoras foram tomadas visando-se a administração da terra e do trabalho de forma organizada.

Prosseguindo no raciocínio de Polanyi (1980) este acredita que o *laissez-faire* não foi constituído naturalmente e o mesmo ocorreu em seu processo de declínio. Ou seja, em decorrência da necessidade de proteção da sociedade, do insucesso de uma ideia de mercado auto-regulável, adotou mecanismos anti-*laissez-faire*. Para confirmar sua tese, descreve iniciativas protecionistas e regulatórias, tomadas por diferentes países, no sentido de frear o desenvolvimento livre do mercado.

Para o autor, o fator econômico, não é o mais relevante na tomada de decisões das sociedades, por isso, o declínio do liberalismo não teria ocorrido por uma decisão deliberada para salvar economias. Em sua análise, considera que à medida que surgiram necessidades afeitas às sociedades industriais e interesses sociais, foram surgindo regulamentos para resolução das questões, e muitas destas iniciativas de resolução teriam sido tomadas pelos próprios defensores do liberalismo.

Contudo, afirma Polanyi (1980) que esta visão não é confirmada pelos próprios liberais. Estes afirmam que o *laissez-faire* constituiu-se num movimento natural e que seu insucesso deveu-se a adoção do protecionismo e intervencionismo estimulado pelo nascimento do nacionalismo e socialismo. O início do declínio do liberalismo foi percebido nos anos de 1930 quando a Grã-Bretanha e os Estados Unidos abandonaram o padrão-ouro, por apresentarem dificuldades econômicas. O que leva o autor a compreender que, nem mesmo os adeptos mais convencidos do liberalismo puderam resistir aos sinais irrefutáveis de insucesso da doutrina liberal.

Santos, R. (2001) identifica o declínio da teoria liberal com o término da primeira guerra mundial, quando o ritmo da produção industrial aumentou desenfreadamente indo além das necessidades de atendimento da demanda dos países que haviam sido destruídos com a guerra, gerando uma crise de superprodução. Este fato evidenciou falhas na lei mercados de Say. A adoção da regulamentação dos mercados foi inevitável. A princípio, afirma Marx

(1987), visto com um entrave à acumulação de capital, mas posteriormente trouxe reconhecidos benefícios até mesmo aos capitalistas.

1.3 O intervencionismo como resposta ao insucesso do liberalismo

O capitalismo industrial teve início no século XVII. A percepção geral era que, em contraste com o crescimento da pobreza, estabelecia-se uma grande concentração de riquezas que fez com que, nos anos de 1880, ocorressem grandes manifestações. Em 1885, a classe trabalhadora conquistou o direito de voto e, em 1890 organizou-se o Partido Trabalhista inglês. À época, nem mesmo a classe rica obstaculizou o desenvolvimento da legislação social. Surgiu na Inglaterra a *Charity Organization Society* (Sociedade de Organização da Caridade), que representou o principal esforço da sociedade de livre mercado para enfrentar a questão da pobreza sem intervenção estatal. Esta sociedade estava calcada no processo de autoajuda dos pobres.

O resultado da revolução industrial, iniciada em meados do século XVIII, fizeram-se sentir principalmente pela pauperização crescente da população. Este fenômeno esteve bastante relacionado às condições precárias do mercado de trabalho. Marx (1996) demonstra a violência com que foram construídas as bases do capital. Para criar mão-de-obra, as populações foram retiradas do campo, via expropriação de terras. Saíram de uma condição que em podiam plantar e ter meios auto-suficientes de subsistência, para uma condição de desemprego nas cidades e sem moradia.

Sua única saída foi vender sua mão-de-obra ao capitalismo nascente. O mercado livre visava à exploração para obtenção de lucro, sem prescindir de formas cruéis para sua obtenção. Homens, mulheres e crianças, eram submetidos a trabalhos de mais de 14 horas diárias. Não eram observadas condições de saúde, tempo para descanso, hora decente de início e término da jornada de trabalho, enfim, não existiam limites. Todavia, com o passar do tempo, as condições de exploração tornaram-se tão intensas que o governo interferiu, estabelecendo regulamentações ao mercado de trabalho.

As regulamentações restringiam a quantidade de horas diárias de trabalho, estabelecia idade mínima para a inserção de crianças nas atividades laborais, além de exigirem que estudassem no contraturno do trabalho. A princípio, os capitalistas puseram-se

contrários às legislações fabris, mas em médio prazo perceberam que estas forçaram o amadurecimento dos elementos materiais essenciais à maturação do capitalismo. O estabelecimento de descanso e de período para alimentação fez com que a produção aumentasse ao invés de declinar. E a longo prazo, responderam com melhorias tecnológicas na produção de máquinas em resposta aos limites humanos, criando soluções técnicas para melhorar o processo produtivo. Aqui se evidencia, para Marx (1987) mais uma contradição do capital.

Simultaneamente à conferência pela legislação fabril de melhores condições de trabalho, à exigência de diminuição dos riscos de saúde e exploração da força de trabalho, os capitalistas substituíram a mão-de-obra humana por mais maquinários. Desta forma, foram necessários muito menos trabalhadores, pois a partir daquele momento sua função seria apenas a de supervisionar o funcionamento das máquinas.

Mas, os trabalhadores não assistiram inertes à invasão da automação das fábricas. Marx (1987) relata as tentativas vãs dos trabalhadores, de em sua produção doméstica atingirem níveis máximos de produção. Obviamente a evolução rápida da tecnologia ultrapassou em muito a capacidade de produção humana.

A substituição da mão-de-obra, de acordo com Marx (1987), gerou o aumento do desemprego e, portanto, da concorrência entre os trabalhadores. Estes, por sua vez, acabavam por diminuir a exigência salarial. Estas transformações no modo de produção trouxeram modificações na estrutura da sociedade e das famílias. Causaram a fragmentação nas famílias, pois ao exigir de seus filhos a participação em atividades laborais que lhe retiravam a saúde impondo-lhes sofrimentos, estes, respondiam com o abandono de seus pais.

As condições laborais descritas por Marx (1987), demonstram o quanto os ambientes frequentados pelas crianças trabalhadoras eram impróprios para sua formação. Trabalhando não raro quatorze horas por dia, aprendiam todo tipo de vivências degradantes. Foi com esse tipo de influência que foram formadas as primeiras gerações do período da Revolução Industrial. As condições deteriorantes de saúde, as mortes por acidentes de trabalho, e as demais condições insalubres de trabalho levaram à inevitável necessidade de generalização da Lei Fabril à medida que a indústria moderna desenvolveu-se.

Considerando que o volume de negócios estava baixo e que não havia demanda suficiente para desovar a produção existente, a atuação do Estado era necessária para fazer

com que houvesse elevação do nível de consumo. Esta necessidade não foi imaginada por Smith. Segundo Santos, R. (2001), Smith não acreditava que poderiam advir vantagens de regulações de qualquer tipo na economia. A intervenção do Estado deveria seguir rígidos princípios. Para Smith, enquanto o gasto privado divide-se em produtivo e improdutivo, o gasto público nunca é produtivo. Portanto, quanto menos o Estado gasta, melhores são os resultados para a economia.

Durante esta época, Karl Marx demonstrou cientificamente a evolução do capitalismo e a contradição inerente à sociedade moderna. Em sua teoria considerou como ponto de vital importância para as sociedades modernas, os conflitos entre proletários e capitalistas. Afirmou que a luta de classes, o antagonismo da sociedade capitalista, é fundamental para o regime.

Para que a burguesia se mantivesse no poder deveria revolucionar permanentemente os instrumentos de produção, o que não era essencial em outros regimes de produção (ARON, 2008). A primeira contradição do capitalismo estava nas forças e relações de produção. Para solucionar este problema a burguesia alcançou a capacidade de criar meios de produção cada vez mais poderosos. A segunda contradição do regime capitalista apontada por Marx é que o aumento da produção de riquezas não gerava a diminuição da miséria, o que acabaria por gerar uma crise revolucionária iniciada pelo proletariado, causando o fim das classes e do caráter antagônico da sociedade capitalista (ARON, 2008).

Na concepção de Marx (1987), o poder político é o meio pelo qual a classe dominante, exploradora, mantém seu domínio. Marx cria que no futuro, a sociedade capitalista seria substituída por uma associação que permitiria o livre desenvolvimento de cada um. Uma vez abolidas as contradições de classe, a política e o Estado desapareceriam, pois política e Estado são, na aparência, o subproduto ou a expressão dos conflitos sociais.

O motor do movimento histórico é a contradição entre as forças e as relações de produção. As forças de produção geram a capacidade de uma sociedade de produzir bens materiais, estabelecendo relações de propriedade. A dialética da história se dá pelo movimento das forças produtivas, que entram em contradição com as relações de produção.

Na sociedade capitalista, segundo Marx, de acordo com Aron (2008) a burguesia está associada à propriedade privada dos meios de produção, o proletariado é o representante de uma nova organização da sociedade, mais progressiva que a capitalista.

Marx criticou os economistas clássicos. O autor combateu a ideia de que as leis da economia são válidas universalmente, acreditava que cada regime econômico tem suas próprias leis. A teoria marxista compreendeu o desemprego e o aumento da desigualdade não como consequências naturais do mercado, mas sim como consequência da adoção da lógica do capital e do liberalismo. Ou seja, além de reconhecer que o capitalismo permite a produção de riqueza, descobriu que existe uma relação direta entre a existência da pobreza e do capitalismo. Esta condição de gerar simultaneamente duas situações opostas é uma característica fundamental do capitalismo: a contradição (OLIVEIRA, FABRÍCIO, 2009).

A economia política marxista contrapõe-se à convicção liberal de que os mercados garantem a igualdade, defende que a acumulação de capital despoja o povo da propriedade, o que de acordo com Anderson (1998) gera divisões e dominação de classe.

A contradição da lógica do capital permeia as relações de produção, mas também as relações sociais como um todo e é expressa na organização do Estado. Por isso, é impossível aceitar uma provável conciliação entre Estado e mercado. As classes sociais e as necessidades históricas estão sempre em relação com a reprodução do sistema. Esta contradição faz parte da reprodução do sistema que passa por constantes movimentos pendulares.

Uma expressão do movimento pendular realizado pelo capital para manter-se foi a adoção de mecanismos de proteção social. Esta medida foi uma resposta às lutas de proletários contra desigualdades originadas pelo capitalismo. Os critérios de identificação da formação dos Estados de bem-estar e seus modelos serão apresentados a seguir.

A primeira relação entre Estado, economia e bem-estar deu-se nas sociedades pré-capitalistas. Pierson (1991) relata que neste momento as forças do mercado não eram privilegiadas. A ideia medieval de caridade era bastante diferente da natureza do bem-estar que visava ao individualismo.

Na prática, afirma Pierson (1991), a maioria dos países capitalistas desenvolvidos, desenvolveram sua provisão de bem-estar público em séculos passados. A preocupação desses pré Estados de Bem-Estar era basicamente com a manutenção da ordem pública; a punição da vagabundagem e a manutenção do mercado de trabalho e não o bem-estar da população. Essa preocupação cresceu gradualmente, por isso, há dificuldade em definir o período exato do surgimento dos *Welfare States*.

Draibe (1993) define as características comuns às definições mais relevantes de *Welfare State*³, quais sejam: a tendência do Estado de modificar o livre funcionamento do mercado; o princípio de substituição do rendimento em caso de perda temporária ou definitiva da capacidade de obtê-lo, para a prevenção dos riscos próprios inerentes à economia de mercado (velhice, doenças, maternidade, desemprego); a garantia, mesmo para os excluídos do mercado de trabalho, de uma renda mínima a um nível considerado suficiente para a satisfação das necessidades sociais e culturais.

Fagnani (2011) defende que a emergência do *Welfare State* em diversos países industrializados está relacionado ao conceito de seguridade social o qual advém da construção histórica entre os contextos político, econômico e social. Sua origem está relacionada ao modelo implantado por Bismarck, ao final do século XIX. A Primeira Guerra Mundial, ocorrida entre os anos de 1914 e 1918, marcou o início da segunda fase do Estado de bem-estar e os anos de 1930 e 1945 a terceira.

Boschetti (2008) explica que a expressão *Welfare State*, surgiu na Inglaterra em 1940, designando um conjunto amplo de políticas sociais. Este, para Pierson (1991) trata-se da consequência da emergência de políticas sociais a partir de algumas características surgidas no final do século XIX, que superaram a concessão de seguro social como mecanismo de compensação por acidentes de trabalho, e passou a abarcar outras garantias monetárias para situações de doença e invalidez, pensões aos idosos, desemprego; enfim subvenções à família, em forma de auxílios, não necessariamente de seguros. O conjunto destas características não ocorreu em todos os países europeus. Castel (2008) explica que na França, por exemplo, o termo *Welfare State* não é utilizado para designar o sistema de proteção social, lá utiliza-se o conceito Estado-Providência, expressão utilizada com sentido moral negativo relacionado a uma ação “divina”.

As origens do *Welfare State* são relacionadas por Pierson (1988) a três critérios: a. introdução do seguro social; b. extensão da cidadania e desfocalização do *Welfare Público* da pobreza extrema, isto porque a provisão do seguro social passou a ser vista como uma parte do conjunto de direitos e deveres do Estado para com os cidadãos; c. crescimento do gasto social. Por todo o século XX (pelo menos até os anos 70) o *Welfare State* passou a

³ Draibe (1993) utiliza o termo *Welfare State* e não Estado Social.

comprometer proporção crescente do produto nacional com políticas sociais. Pierson (1991) utiliza o indicador de gasto social em torno 3% do PNB para indicar a origem do *Welfare State*.

Seu nascimento, considerando os elementos acima descritos, está situado segundo, Pierson (1991), entre os anos de 1880-1914. Sendo que 1883 foi o marco do surgimento do seguro-saúde na Alemanha e 1914, o da deflagração da Primeira Guerra Mundial. A expansão da cidadania foi fortemente relacionada com a introdução do sufrágio universal masculino e os primeiros desenvolvimentos do seguro social.

O surgimento do *Welfare State*, segundo Castel (2008), está relacionado ao surgimento e à compreensão de um Estado com funções sociais. Um Estado que deveria atuar na provisão de mecanismos de justiça social. Esta “saída” conceitual, para Castel (2008), impactou as sociedades não só da época, mas também as futuras, pois a partir de então, seriam estabelecidas as bases nas quais seriam construídas as políticas de previdência e assistência social, sob o conceito de seguridade social.

A possibilidade de concessão de um amplo sistema de seguros não surgiu sem entraves, tanto é que Castel (2008) relata discussões e lutas políticas em meados de 1848, que acabaram por deflagrar uma revolução na França, dos proletários pelo direito ao trabalho. As contradições logo apareceram: como manter a ordem diante de uma estrutura societal em que alguns eram destituídos de condições de sobrevivência, seja via trabalho, seja via assistência Estatal?

A busca por encontrar respostas à questão social⁴ estimulou a formação de um Estado, não neutro, afirma Castel (2008). Mas, sim um Estado que atuava mediado por dois critérios, o medo de revoluções e a generosidade. Durkheim, na opinião de Castel, ofereceu instrumentos conceituais para compreender a realidade daquele momento histórico por meio de suas teorias da solidariedade mecânica e orgânica. Castel (2008) depreende que não é possível na sociedade industrial basear-se na solidariedade mecânica. Para o autor, havia que existir novos esforços, novas formas de construção de vínculos, do contrário haveria desfiliação.

Para atuar nesta realidade complexa, Castel (2008) diz que o Estado foi chamado a

⁴ O conceito “questão social” não é pacífico dentre os estudiosos do serviço social. Para compreender melhor conceito ver: Iamamoto, Netto, Castel, Pereira-Pereira.

atuar como mediador, regulador dos coletivos redistribuindo recursos. Esta visão era contrária à concepção liberal de Estado. Para os liberais, o Estado não deveria misturar-se aos interesses do indivíduo. As consequências geradas pela adoção da igualdade poderiam até mesmo aniquilar o estabelecimento da democracia, pois a igualdade acabaria com a natureza do vínculo social, o qual se estabelece via desigualdade e complementaridade.

Para a realização da redistribuição de renda fez-se necessário a estruturação de fundos públicos, afirma Pochmann (2004), o qual passaria a realizar tributação progressiva sobre os mais ricos e transferindo recursos aos mais pobres. Disso tudo surgiram, em menor ou maior dimensão, no centro do capitalismo mundial, diversas experiências de formas de Estado, que podem ser identificadas pelo comportamento do gasto público.

A instauração de um Estado provedor era mal visto por liberais, os quais o cunharam pejorativamente de Estado-Providência a iniciativa de um estado com funções sociais, entre os anos de 1850 e meados de 1860, conferindo a ele uma suposta ideia de que se baseava numa ajuda filantrópica, arregimentadora de sujeitos dependentes e preguiçosos. Ou seja, havia uma conotação moral negativa aos que dependiam das providências conferidas pelo Estado. O papel do Estado deveria ser o de conferir direitos. Por esta razão histórica, da construção do conceito de Estado Providência, Castel (2008) indica que a melhor nomenclatura ao Estado que promove mobilização de recursos de uma nação visando assegurar coesão interna, é Estado Social⁵, e não Estado-Providência.

Contudo, o formato do suposto “direito” imaginado pelos liberais e colocado em prática por alguns anos, não estava exatamente pautado na conferência do *status* de direitos aos que os acessavam, pois que seus beneficiários, afirma Castel (2008), eram submetidos a critérios rígidos e moralizantes de elegibilidade, diferenciando os requerentes em capazes e incapazes para o trabalho e concedendo acesso apenas aos últimos.

A lógica descrita acima, foi implementada, segundo Castel (2008), na sistemática de concessão de seguros contributivos, o primeiro aspecto trabalhado por Pierson em relação às origens do Welfare State. Esta prática fez com que fosse realizada uma seleção dentre “bons” e “maus” operários. A presença ou não de bondade era apreendida de poder contributivo, e que podiam contribuir eram vistos como operários prudentes e previdentes.

⁵ Boschetti et al. (2008) destaca que segundo Pisón, entre Estado Social e Estado Liberal, não houve uma ruptura irreconciliável no período dos séculos XIX e XX, acredita que as primeiras iniciativas de políticas sociais foram consequências de ações adotadas em decorrência da passagem do Estado Liberal para o Social.

Esta estratificação dos trabalhadores acabou por criar separações dentro da própria classe e se fez sentir nos movimentos sindicais.

Em meados de 1880, a concessão de seguros à sociedade, via cotização obrigatória e compulsória dos empregadores, em parceria com os empregados foi expandida. Contudo, neste desenho de proteção, Castel (2008) chama atenção para os excluídos: os trabalhadores informais, incapazes para o trabalho e outros.

Por volta de 1883, Otto Von Bismarck, criou o seguro social na Alemanha. Esse sistema, ante a Lei dos Pobres, representava grande avanço, apesar de ainda assim não representar uma ruptura com os direitos mercadorizados. A criação do seguro social demonstrava o entendimento das autoridades de que a pobreza era consequência do desenvolvimento do capitalismo, mas, ao mesmo tempo era uma forma de proteger-se de si própria. Essa iniciativa representou a inauguração do tratamento da política social como um direito requerido pela sociedade e garantido pelo poder público.

A derrubada da privação de direitos aos pobres, o segundo aspecto trabalhado por Pierson em relação às origens do Welfare State, foi realizada durante o período de 1894 e 1920. Pierson (1991) considera este um importante indicador da transição do bem-estar público, em que a conferência de bem-estar público é concedido em decorrência de um direito de cidadania.

Onde o *Welfare State* emergiu, a ordem de adoção e expansão de programas foi muito similar, Pierson (1991) destaca três padrões sequenciais: adoção de compensação por acidentes de trabalho, como primeira medida adotada; seguida pelo seguro doença e invalidez, pensões aos idosos; o seguro desemprego; e, por fim, as subvenções à família, em forma de auxílio à maternidade e não de seguro.

Em 1897, na Grã-Bretanha, foi criada a Lei *Workmen's Compensation Act*, que de acordo com Pereira-Pereira (2008) regulamentava as relações de trabalho protegendo os trabalhadores com seguros contra acidentes de trabalho. Neste momento, foi conferido o *status* do “direito do trabalhador”.

Por volta de 1906, David Lloyd George e Winston Churchill (Londres) defenderam uma reforma social e a instituição de um seguro compulsório, criando assim a Seguridade Nacional, que provia atenção à saúde e ao desemprego em casos de acidentes.

Em 1909, Beveridge criou uma rede de oficinas de emprego e foi o primeiro

programa de desemprego do mundo. Beveridge também propôs a revisão do esquema de proteção social existente na Grã-Bretanha. Seu programa previa a distribuição de recursos, a contribuição e abolia os testes de meio no âmbito da assistência social.

É importante frisar que o objetivo era fortalecer a economia e a competitividade. Nos anos que antecederam a Primeira Guerra, a política social superou a política baseada nas leis dos pobres, mas ainda existiam ideais liberais influenciando as políticas de saúde e o seguro desemprego. Nesse momento, ocorreu uma forte oposição entre assistência social e previdência social. Castel (2008) discorre sobre os riscos inerentes à vida social e acredita que estes devem ser assegurados pelo Estado. A questão da extensão da cobertura dos riscos foi enfrentada em outra batalha, pois ficou claro que havia uma boa parcela da população incapaz de acessar seguros por não estarem no mercado de trabalho.

Quanto à cobertura, segundo Pierson (1991), esta a princípio era limitada aos trabalhadores, em especial os de indústrias estratégicas ou de ocupações perigosas. Depois ampliaram-se atendendo a mineradores, trabalhadores industriais, rurais e dependentes de segurados, auto-empregados, até atingir toda a população reconhecida como cidadã.

Para Castel (2008), esta situação gerou uma pressão para o estabelecimento de uma sociedade salarial, afinal a sociedade estava baseada no trabalho assalariado. Todavia, diante das transformações trazidas pela industrialização, a mudança na forma de atuação do Estado foi inevitável, até mesmo para fosse mantida a ordem social.

Antes do estabelecimento da condição salarial, a sociedade baseava-se na propriedade privada. A partir da industrialização, Castel (2008) relata a criação de um contingente de pessoas destituídas de propriedade, de salários, meios de produção e terra. Foi então, que surgiu a questão: como compreender e conferir sentido ao papel social exercido por estas pessoas no mundo? Tornou-se imprescindível a criação de uma nova compreensão do significado de pertencimento à sociedade.

A solução descrita por Castel (2008) foi a criação da propriedade social concedida por meio da seguridade social e mediada pelo Estado. Este conceito retomou a compreensão do período anterior à industrialização quando a propriedade tinha uma conotação de utilização em prol do coletivo, onde diversas pessoas trabalhavam e compartilhavam de seus frutos. Frise-se aqui que o liberalismo quis transformar a propriedade em mercadoria, e de acordo com Polanyi (1980) ficticiamente. Até então, trabalhavam nesta tentativa.

A ideia de propriedade social construiu a base para a montagem de serviços públicos com a finalidade de redução da desigualdade social (CASTEL, 2008). Nos casos de vulnerabilidade em decorrência de velhice, falta de moradia, acidentes de trabalho, entre outros, o seguro obrigatório funcionaria como propriedade privada. O advento do seguro sancionou o reconhecimento da estratificação social nas sociedades modernas e o fato de estarem fundadas sobre a divisão do trabalho e não mais da propriedade.

O seguro descolou-se da base da assistência social, somente em 1945, momento em que assumiu a ambição de tornar-se o princípio de uma cobertura generalizada contra os riscos sociais, sem afrontar a propriedade e “atacar” as relações de produção (CASTEL, 2008).

O autor destaca que é em torno do *status* da condição de assalariado que gira a problemática da proteção social. Afirma que a consolidação da condição de assalariado na Europa, entre o fim dos anos do século XVIII e XIX, permitiu o desenvolvimento das proteções. Contudo, o desenvolvimento destas proteções não se deu de forma unívoca nos diversos países, ao contrário assumiram concepções e desenhos diversos. Para tanto serão apresentados diversos teóricos e suas formas de classificação dos Estados de Bem-Estar surgidos.

Tendo trabalhado os dois pilares utilizados por Pierson para periodização do surgimento de *Welfare States*, adentrar-se-á no terceiro que é a indicação de crescimento do gasto social. O próprio autor afirma que este critério deve ser adotado com cuidado por conta das diferenças adotadas pelos Estados na definição de gastos sociais, portanto reconhece que há limites no estabelecimento dos gastos para definição de *Welfare State*.

Indica que existe uma tendência de aumento no gasto social à medida que a complexidade dos Estados de Bem-Estar aumenta e que estes estariam relacionados a períodos melhores e piores momentos no desenvolvimento do capitalismo. De início, afirma que nenhum país alcançou níveis de gastos sociais de 3% por volta de 1900. Contudo, por volta de 1920, mais do que a metade alcançou este patamar, sendo que por volta de 1930, todos o ultrapassaram. Na verdade, cerca de 1/3 desses Estados passaram o patamar de 5% durante 1920.

O período de 1920-1975, para Pierson (1991), foi marcado pelo crescimento dos *Welfares States*. Houve expansão do orçamento social nos anos de interguerras até a metade

dos anos 70 do século XX. Nesta época, todos os *Welfare States* eram bastante diferentes do que tinham sido nos fins da Primeira Guerra Mundial.

Houve uma tendência de crescimento do orçamento social em diversas partes do mundo. Enquanto que em 1914 apenas alguns países tinham níveis de gasto social em torno de 3% do PNB, por volta de 1940, segundo Pierson (1991), quase todos tinham alcançado níveis acima de 5%. No início de 1950, verificou-se gasto social em torno de 10% e 20%. E na metade dos anos 1970, gasto social entre 1/4 e 1/3 do PNB, nos Estados de Bem-Estar europeus. O crescimento nos gastos públicos do século XX pode ser atribuído ao crescimento do orçamento social e ao aumento da produção. Esse período, de acordo com o autor, também foi marcado por mudanças demográficas, maturação dos direitos. As mudanças demográficas foram comuns na maioria das sociedades capitalistas avançadas, tais como o aumento na expectativa de vida e o declínio da taxa de mortalidade.

O período entre os anos de 1918 e 1940 é descrito por Pierson (1991) como sendo de consolidação e desenvolvimento e sem notável evolução do *Welfare State*. Foram adotadas medidas visando a amenização de conflitos de classes e impedimento uma crise sistêmica.

No início dos anos de 1930, tanto na Suécia como nos Estados Unidos, a grande depressão econômica, desencadeou novas formas de intervenção governamental na vida econômica e social. Houve crescimento do gasto social nos anos 1920 e, no início dos anos 1930, foi criada uma nova legislação para atender aos pedidos por seguros e pensões pós-guerra. Primeiramente, foram reconhecidas demandas por maior expansão de pensões, saúde, habitação e reabilitação por parte dos que retornaram da guerra. Em seguida, houve aumento de impostos para algumas classes (PIERSON, 1991).

Entre os anos 1920 e início dos 1930, o autor destaca a primeira crise fiscal do *Welfare State*. A grande recessão econômica de 1930 ocasionou os primeiros grandes cortes na provisão do bem-estar social. Não seria mais possível atender à demanda por gasto social, em especial os de seguro-desemprego. Visualizaram que a realização de cortes nos gastos sociais poderia intensificar os problemas econômicos. Diversos Estados capitalistas, além dos Estados Unidos e da Suécia, viram maior desenvolvimento em seus *Welfare States* entre as guerras, mas, mesmo onde iniciativas neste período foram muito modestas, Pierson (1991) afirma que foi possível o surgimento do *Welfare State* no período pós-1945.

Ainda sobre o *Welfare State*, Pereira-Pereira (2008) esclarece que T. H. Marshall,

em 1940, elaborou a teoria da cidadania que subsidiou o melhor entendimento sobre o assunto. Ele incluía os serviços sociais públicos na categoria de direito, entendendo que a cidadania é composta de três grupos de direitos, que se desenvolveram em diferentes épocas (baseado na realidade inglesa). Os civis, os políticos e os sociais: os civis, relacionados à lei; os políticos, relacionados à democracia e à participação política; e os sociais, representando o direito ao bem estar social, ao trabalho, saúde, salário, previdência, repouso, lazer, educação, vida digna e os direitos econômicos.

A respeito da taxa média anual de crescimento dos gastos com seguridade social, analisada por Pierson (1991) a partir da amostra de países europeus com considerável aparato de provisões sociais, o autor identifica que o gasto social cresceu de 0,9% entre os anos de 1950 e 1955, para 3,4% entre os anos de 1970 e 1974. O gasto social que, de acordo com o autor, tinha no início de 1950 consumido algo entre 10 e 20% do PNB, cresceu para algo em torno de 1/4 do PNB, por volta da metade de 1970. O grande crescimento do gasto social neste período foi um notável fenômeno do desenvolvimento capitalista de pós-guerra.

O período interguerras marcou a consolidação do *Welfare State*, e, para Pierson (1991), os anos entre 1945 e 1975 foram de ouro para o *Welfare State*. Ocorreram rápidas reformas para criar um *Welfare State* universal baseado na ideia de cidadania partilhada, maior compromisso com a promoção de aumentos de recursos para expansão de benefícios e coberturas, amplo consenso político em favor de uma economia mista e de um amplo sistema de bem-estar, comprometimento com o crescimento econômico e o pleno emprego.

Na Inglaterra, o Relatório Beveridge foi um processo de racionalização da legislação social preexistente. Na verdade, por todo o mundo capitalista desenvolvido, no período de pós-guerra houve crescimento, prosperidade e adoção de novas formas de intervenção governamental na economia. Assim, exemplifica Pierson (1991), na Europa Ocidental, por volta de metade dos anos 1970, mais de 90% da força de trabalho possuía seguro contra a perda de renda devido à idade, invalidez e enfermidade, mais de 80% eram cobertos pelo seguro acidente, e 60% tinham cobertura contra desemprego.

O desenvolvimento da política social deve ser compreendido no contexto de um “Acordo Capital e Trabalho pós Segunda guerra mundial” ou de um “Consenso de Pós Guerra”. Este acordo tornou possível uma nova ordem social, política e econômica do mundo de pós guerra. Na opinião de Pierson (1991), este acordo foi assegurado por: a. políticas

econômicas keynesianas para assegurar pleno emprego e crescimento econômico interno; b. um *Welfare State* institucional, apto a lidar com problemas da economia de mercado; e c. amplo acordo entre direita e esquerda e entre capital e trabalho.

Duas consequências sociais e políticas posteriores ao rápido crescimento do *Welfare State* no período de pós-guerra foram, de acordo com Pierson (1991), a expansão do orçamento social, trazendo com ele alguma universalização dos aspectos constitutivos do *Welfare State*, o envolvimento da classe média e a expansão do emprego desta, o que é uma evidência da expansão desse universalismo. A participação da classe média no *Welfare State* vai agregar grande força para a sua manutenção.

O crescimento econômico foi a base das políticas econômicas keynesianas para induzir investimento de capital, o estímulo ao apoio à atividade econômica em níveis que assegurassem o pleno emprego e a criação de fontes e recursos para aumentar gastos em saúde, educação, bem estar e serviços sociais. O crescimento econômico apoiou a reconciliação dos interesses opostos entre capital e trabalho.

Além de análises de Castel e Pierson sobre os regimes de *Welfare States*, Esping-Andersen, Titmus e Ian Gough também trazem contribuições. Esping-Andersen (2000), compreende um regime de bem-estar como sendo a forma interdependente e combinada, na qual o bem estar é produzido e alocado entre Estado, mercado e família. Para o autor, o regime de bem-estar relaciona estes padrões a questões de poder, conflito, dominação e acomodação.

Segundo Esping-Andersen (2000) os pressupostos comuns aos regimes de *Welfare State* pautam-se na dominância do modo de produção capitalista; as relações de classe baseiam-se na divisão de trabalho “detentores *versus* não detentores de capital”, o meio comum e dominante de assegurar a existência via emprego no mercado formal de trabalho; o sistema político-social decorre da mobilização política da classe operária e de outras classes; há autonomia relativa do Estado; a intervenção do Estado combina-se com as estruturas e processos familiares e de mercado para construir um pluralismo de bem estar.

Esping-Andersen (2000) destaca alguns critérios que distinguem os regimes de *Welfare State*. Baseia-se, para tanto, em três critérios: a desmercadorização, identificada como a capacidade de tornar os padrões de vida independentes do mercado; o nível de estratificação social, que está relacionado à produção de igualdade ou de redução das desigualdades, da

pobreza, e o aumento da redistribuição de riqueza; e, por fim, o *welfare mix*, que é o modo como a sociedade combina o bem-estar produzido por Estado, mercado e família.

O autor classifica da seguinte forma os regimes de *Welfare States*: regime liberal, anglo-saxão ou assistencialista, em que a desmercadorização é residual, a redistribuição é limitada, há estigmatização e ênfase no mercado; regime conservador, continental ou do seguro obrigatório, em que desmercadorização, prevalece o caráter não redistributivo, alta ênfase na família, com papel do Estado como central; regime social-democrata, escandinavo ou universalista, em que há desmercadorização elevada, redistribuição e ênfase no Estado.

Para Esping-Andersen (2000) alguns fatores influenciam a concretização de diferenças entre os regimes de *Welfare States*. São eles: a mobilização de classe (sindicalismo e partidos), as alianças de classe e coligação política na transição da sociedade rural para sociedade de classe média e a institucionalização.

Outra classificação dos Estados de Bem-Estar é realizada por Gough (1979). O autor compreende o regime de *Welfare State* como sendo um meio pelo qual as pessoas satisfazem suas necessidades de segurança por meio da participação no mercado de trabalho e também por meio da provisão de serviços pelo Estado, chamado por ele de Providência. Este é então, o *welfare* absoluto. Confere o nome de **Regime de Segurança Informal**, ao regime em que as pessoas dependem fortemente das relações de família e da comunidade para satisfazerem as suas necessidades de segurança; e de **Regime de Insegurança**, àquele no qual refletem-se uma série de condições geradoras de insegurança, e que ao mesmo bloqueiam a emergência de mecanismos informais estáveis de segurança.

Para Gough (1979), o *Welfare State* corresponde a uma face social do capitalismo contemporâneo, ou seja, é um fenômeno de um estágio específico do desenvolvimento do capitalismo avançado. Neste entendimento, é o capitalismo em seu **processo de acumulação** que gera as necessidades, as demandas para serem solucionadas elas políticas sociais.

O *Welfare State* executa as atividades do Estado destinadas à reprodução classe trabalhadora ou daqueles sem trabalho, pois o aparato estatal está subordinado, em alguma medida, aos imperativos do capital e à pressão política. Mas, Gough (1979) não acredita que a origem dos programas sociais esteja totalmente submetida ao processo de acumulação de capital, isto porque apesar do Estado atuar prioritariamente em defesa da classe capitalista, ele não é completamente dominado por uma só classe, há neste espaço lutas de classe.

O autor elege alguns elementos que, em sua opinião, influenciam no desenvolvimento de políticas sociais, tais como: a luta da classe trabalhadora, a centralização do Estado, e a influência da classe trabalhadora sobre o Estado. Neste sentido, o surgimento do *Welfare State* teria sido resultado das pressões da classe trabalhadora. O crescimento dos gastos sociais estaria relacionado a alguns elementos: mudanças demográficas, extensão da cobertura de serviços em decorrência do aumento das necessidades sociais e o desenvolvimento do capitalismo.

Gough (1994) sugere uma classificação dos Estados de Bem-Estar de algumas regiões do mundo: Europa Central, alguns países do leste Europeu, o Cone Sul da América Latina, Quênia, Argélia, Tunísia e Tailândia, apresentam elevados compromissos do Estado e elevados níveis de bem-estar, ou seja, apresentam Regimes de *Welfare State* ou estão em potencial de terem um; alguns países do Sudeste Asiático, Sri Lanka, o restante dos países da América Latina e parte dos países do Oriente Médio apresentam Regimes de Segurança Informal mais eficazes, com bons resultados alcançados via despesa pública abaixo da média e reduzidos fluxos de ajuda internacional; são classificados como Regimes de Segurança Informal menos Eficazes, os com baixos níveis bem estar, reduzido compromisso do Estado e ajuda internacional moderada. Estão neste grupo os países restantes do Sudeste e Sul Asiático (Índia) e certos países da África subsaariana; são Regimes Inseguros Dependentes de Ajuda Externa, os com bons resultados relativos, conseguidos por meio de despesa pública abaixo da média e reduzidos fluxos de ajuda internacional, estão aqui a maioria dos países da África subsaariana.

Outro autor que compartilha da linha de pensamento relativa à concepção de Gough é O'Connor (1997). Este autor analisou a política fiscal norte-americana. Ele estudou a crise fiscal do Estado, e concluiu que ela decorre de uma tendência a que os gastos do Estado sejam maiores que as receitas fiscais. Sua pesquisa está voltada especificamente para o pós-guerra e sua relação com volume do gasto estatal. Apesar da análise do Auto estar centrada nos Estados Unidos, ele acredita que o fenômeno que gerou sua concepção sobre a origem e desenvolvimento dos programas sociais no pós-guerra, pode ser aplicada a outros países capitalistas.

O'Connor (1997) desenvolveu a Teoria da Crise Fiscal que consiste na ideia de que o Estado capitalista deve realizar duas funções básicas e contraditórias: a de acumulação e

a de legitimação, ou seja, deve criar condições para tornar possível a acumulação de capital lucrativa, ao mesmo tempo deve ser capaz de manter a harmonia social. Para tanto, deve equilibrar o seu poder para apoiar na acumulação de capital, mas sem perder sua legitimidade.

Para O'Connor (1997) há uma correlação entre necessidades e funções estatais. Às funções estatais corresponderiam determinados tipos de gasto estatal, tais como: gasto com capital social, ou seja, recursos destinados a garantir a acumulação de capital, que, por sua vez, seria dividido em duas subclassificações, o investimento social e o consumo social. Já as despesas sociais seriam gastos necessários para amenizar as consequências do processo de acumulação visando à garantia da harmonia social e da legitimação. Deste modo, todas as despesas estatais teriam a função de responder às necessidades do capital.

Neste sentido, O'Connor (1997) defende que a elevação das despesas estatais está sempre relacionada às necessidades do capital, decorrentes do setor monopolista da economia. Mas, uma vez que os recursos para a realização dos investimentos sociais são arrecadados da população, ocorre uma socialização dos custos por meio do Estado. Enfim, a expansão do Estado e o crescimento do setor monopolista fazem parte de um único fenômeno. Este por sua vez gera necessidades de acumulação do setor monopolista. O aumento da produtividade pelo setor gera duas consequências: mais produtos do que a capacidade do mercado de demandá-los e uma população excedente. Esta se transformará em força de trabalho barata e aumento de pobreza, produzindo mais despesa social e exigindo mais funcionários atuando na máquina do Estado. Estes, por sua vez, responderão com anúncios de programas sociais.

É aí que está o cerne do pensamento de O'Connor (1997): o resultado do excedente de produtos é solucionado com expansão do comércio, como por exemplo, com gastos militares. Gastos militares e previdenciários são resultados de um único processo, o decorrente do excedente de população e de produtos. Por isso considera o Estado do pós-guerra como um Estado previdenciário-militar, para ele esta denominação conceitual pode ser aplicada aos países capitalistas adiantados. Penderá seu gasto mais a um ou a outro aspecto a depender do momento histórico de cada um.

Portanto, o Estado previdenciário, afirma O'Connor (1997), tende a expandir-se com o aumento da população e o Estado belicista, a partir da expansão do capital excedente.

Em resumo, são condicionantes de natureza econômica que determinam a forma do desenvolvimento do *welfare*, bem como sua emergência.

Subsidiando a estruturação do *Welfare State* surgiram as ideias de Keynes, que passaram a influenciar as teorias econômicas, ele acreditava na possibilidade da existência de pleno emprego. Para isso, o Estado deveria criar *déficit* público investindo em obras, serviços e atividades que gerassem empregos.

A sua teoria terá destaque até meados dos anos de 1960 quando iniciou-se uma nova crise do capitalismo deixando para trás a fase de grande crescimento. A teoria keynesiana criticou a Lei de Say, o *laissez-faire* e defendeu o Estado interventor, com funções de implementação de políticas indutoras de investimentos e geradoras de renda e emprego, combinadas com políticas de conteúdo redistributivos, como forma de salvar o capitalismo do colapso (FABRÍCIO DE OLIVIERA, 2009). As ideias de Keynes combinaram perfeitamente com o surgimento do Estado de bem-estar social.

O Estado tornava-se um agente planejador, a economia articulou-se entre Estado e mercado para formular políticas de pleno emprego, além de seguro social obrigatório, proteção ao trabalho, salários mínimos, ampliação dos serviços de saúde e educação, programas habitação, entre outros.

Keynes era contrário à crença clássica de que o capitalismo é autorregulável, para ele, o Estado deveria adotar políticas macroeconômicas, que incluíam o aumento da quantidade de moeda, a repartição das rendas e o investimento público suplementar. Mas tudo isso deveria ser feito sem impostos adicionais, mas sim com a criação de *déficit*, ou seja, emprestando dinheiro, investindo e emitindo moeda. Sua ideia era a de socialização do consumo em detrimento da socialização da produção, como creem os socialistas.

De acordo com Fabrício de Oliveira (2009), Keynes reconheceu as falhas do sistema capitalista e defendeu que para que ele funcionasse seria preciso ter um Estado interveniente. O Estado poderia atuar minimizando as desigualdades e garantindo a coesão social. A partir da influência de Keynes, o manejo do Estado na política fiscal passou ser decisivo na criação de demanda efetiva oferecendo meios da economia se manter sua expansão.

Costa (1999) relata que para Keynes, a variável determinante para o desemprego era o volume de investimento e não o preço dos salários. Portanto, as crises no sistema

capitalista ocorrem na medida em que faltam investimentos governamentais para elevar o nível de emprego. A autora esclarece que Keynes reconhecia os problemas gerados pela especulação e pela expectativa dos investimentos na bolsa de valores. Para ele, a especulação é criada a partir da disposição das pessoas em aumentar seus gastos na medida em que seus salários se elevam. Como mecanismo de controle da especulação sugeriu a criação de impostos.

A proposta de Keynes era discordante das teorias neoclássicas, pois estas não consideravam o papel do Estado na produção de mercadorias e na intermediação financeira. Foi tendo as políticas keynesianas, os postulados de Beveridge sobre seguridade (1942) e a teoria de cidadania de Marshall (1940) por guias, que o *Welfare State* se estabeleceu.

1.4 A retomada do liberalismo, sob nova forma (o neoliberalismo)

O neoliberalismo surgiu após a II Guerra Mundial, na Europa e EUA, em reação ao intervencionismo, num movimento de revivamento do pensamento liberal de Adam Smith, e em oposição ao Estado de bem-estar social. Um dos pensadores que influenciaram o ressurgimento da teoria foi Friedrich Von Hayek, com um texto lançado em 1944 (ANDERSON, 1988). Hayek acreditava que o Estado de Bem-estar era perdulário e inibidor das liberdades individuais responsáveis por movimentar a atividade mercantil.

Hayek e seus companheiros temiam que o igualitarismo promovido pelo Estado de bem-estar retirasse a liberdade dos indivíduos e prejudicasse a concorrência, para eles a intervenção do governo poderia gerar crises econômicas. Segundo Pereira-Pereira et al. (2009), o autor defendeu que não há compatibilidade entre direitos sociais (novos) e civis (tradicionais) e a tentativa de compatibilização poderia destruir a ordem liberal. Compreendia que a origem dos direitos tradicionais (individuais), está nas regras da justa conduta individual, isto é, nas leis, gerais, abstratas e iguais para todos. Em relação aos direitos sociais, apesar de achar desejável a sua aplicação, ele os condenava, dadas as suas possíveis consequências negativas: a abertura para as ações totalitárias, advindas do intervencionismo estatal, e o fim da riqueza, assegurada na sociedade liberal.

Pereira-Pereira et al. (2009) ressalta que para Hayek a riqueza material só pode existir em decorrência da ordem liberal. Apenas via liberdade de ação (liberdade negativa,

negadora da interferência do Estado), o indivíduo seria capaz de fazer valer sua vontade e satisfazer suas necessidades.

Em verdade, o ideal de Hayek, segundo Pereira-Pereira et al. (2009) seria a existência do estado de liberdade, ou seja, o mínimo de coerção entre os indivíduos. Para tal, o monopólio da coerção é dado ao Estado e controlado por regras ou leis iguais para todos (indivíduos iguais perante a lei não significa, indivíduos iguais entre si) logo, o governo não poderia conferir tratamento diferenciado a indivíduos. De acordo com essa visão, o mercado seria a melhor instituição para conferir distribuição de bem-estar, pois diante de sua neutralidade, o sucesso ou o fracasso de alguém dependeria unicamente de seu próprio mérito. O mercado não poderia ser considerado moralmente culpado pela geração de pobreza esta seria um fato gerado naturalmente.

Portanto, explica Pereira-Pereira et al. (2009) que a pobreza e a desigualdade são compreendidas pelos liberais e neoliberais como naturais, pois o sucesso ou insucesso dos indivíduos depende de sua atuação no mercado, sem qualquer relação com a justiça social. Ou seja, Hayek não cria que, numa sociedade liberal, havia alguém responsável pelos indivíduos. Em sua concepção se um padrão de igualdade fosse introduzido, haveria destruição da ordem liberal, espontânea, o que poderia ameaçar o fundamento da igualdade perante a lei.

Segundo Anderson (1998), o neoliberalismo, ganhou espaço quando da crise econômica pós-guerra, em 1973. A Inglaterra, com Thatcher foi pioneira na implementação do neoliberalismo, no ano de 1979. Seu governo adotou medidas de emissão de moeda, elevação da taxa de juros, rebaixamento de impostos sobre altos rendimentos, abolição de controle sobre fluxos financeiros, corte de gastos sociais, a privatização massiva, da habitação pública, indústria básica (aço, eletricidade, petróleo, gás e água). Como consequência, houve desemprego, movimentos de trabalhadores por meio de greves em resposta à nova legislação anti-sindical. Anderson (1988) relata que este foi uma das experiências mais sistemáticas de adoção do neoliberalismo.

Anderson (1988) explica que os Estados Unidos da América (EUA) também foram exemplo de adoção do neoliberalismo. À época de 1980, Ronald Reagan, era o governante. Seu governo adotou uma postura de menor disciplina orçamentária, sua prioridade foi a competição militar com a União Soviética. Reagan também diminuiu impostos para os ricos e elevou as taxas de juros, gerando com sua política greves, e endividamento.

O autor afirma que outros países da Europa, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Austrália, países da América Latina, tais como o Chile, entre outros, também aderiram ao neoliberalismo. Sua principal luta foi o anticomunismo, o que o fortaleceu. O ponto comum das políticas neoliberais nos países que o adotaram foi a elevação das taxas de juros, a diminuição dos impostos sobre os rendimentos dos mais ricos e o aumento do desemprego.

Os adeptos do neoliberalismo se contrapuseram à Keynes. Segundo Fabrício de Oliveira (2009) a teoria monetarista liderou esta reação, este movimento defendia que as políticas expansionistas voltadas à ampliação da renda e do emprego eram inócuas, pois causavam aceleração dos preços, instabilidades e inflação.

Para Milton Friedman, outro adepto do neoliberalismo, segundo Fabrício de Oliveira (2009), uma das causas do desemprego é gerada pela expectativa inflacionária. Uma espécie de ilusão monetária dos trabalhadores sobre os valores reais dos salários, que segundo ele exerce pressão nas “taxas naturais de desemprego”. Segundo este entendimento não existe desemprego involuntário, apenas voluntário, causado nos casos em o sujeito não se dispõe a trabalhar pelo salário vigente no mercado de trabalho. Por isso, o Estado deve atuar no controle monetário, evitando incorrer em débito público para implementar políticas expansionistas e evitando atuar frente às questões sociais.

Milton Friedman lançou os princípios da reestruturação do mercado como instância mediadora elementar e a liberdade econômica. Defendeu a existência de propriedade privada, da liberdade civil e política, o Estado Mínimo, com função restrita à sustentação do mercado e promoção de serviços que o mercado seja incapaz de prover, a liberação de mecanismos de acumulação de capital, e por fim, a amenização da pobreza em detrimento de sua eliminação.

Fabrício de Oliveira (2009) afirma que para os economistas marginalistas a distribuição dos rendimentos é determinada pela utilidade do produto e pela produtividade marginal dos fatores de produção. Enfim, para esta corrente teórica o mercado funciona melhor sem a interferência do Estado, reproduz-se harmonicamente. A eficiência e racionalidade estão pautadas na utilidade. Cada agente busca a maximização dos fatores de produção que são determinados pela restrição orçamentária. Quanto mais eficiente o agente, menos recursos precisará. Existe um ponto de perfeito equilíbrio e máxima eficiência, chamado de “Ótimo de Pareto”. A sociedade é compreendida como uma soma de indivíduos

que agem racionalmente e egoisticamente para assegurar sua felicidade e apoiar a realização do bem-estar coletivo. Portanto, não há espaço na perspectiva marginalista para o Estado.

Contribuindo para a compreensão do neoliberalismo, Netto (1995) revela que a pobreza no sentido neoliberal é natural, inerente à condição de convivência em sociedade e até mesmo funcional ao capitalismo, portanto deve ser controlada para evitar que traga entraves à modernização da economia e torne-se fator de instabilidade política. Por isso, onde ocorreram reformas neoliberais as políticas públicas não foram totalmente exterminadas, mas muitos programas foram desmantelados e sua cobertura reduzida. De acordo com (SOARES, 2001, p. 43):

a má distribuição e baixa cobertura dos programas sociais; o caráter predominante de seguro social nos sistemas de proteção, que exclui os não-contribuintes; a existência de uma estratificação de beneficiários nas políticas de proteção social, segundo o valor dos benefícios, que apenas reproduz a desigualdade pré-existente, inexistindo, portanto, um caráter redistributivo na concessão desses benefícios; a ausência de proteção econômica em caso de desemprego; e sobretudo, um padrão de financiamento perverso – regressivo e insuficiente-, entre outras. Essas limitações também explicam, na maioria das vezes, a existência de programas assistenciais de caráter apenas suplementar e emergencial; programas esses, por sinal, dirigidos apenas para os “pobres”, e que passam a substituir as políticas sociais nas alternativas neoliberais.

O gasto social é para os neoliberais um dos principais fatores geradores de crise financeira. Este gasto é alimentado por um Estado Social compreendido como perdulário resultado da excessiva intervenção do Estado no mercado, o que pode causar desestímulos e alimentar comportamentos morais indesejáveis. O ideal é que as instituições públicas não sejam financiadas e que os recursos sejam direcionados às instituições privadas. O bem-estar social pertence ao âmbito privado, ou seja, à família e à comunidade.

O ponto comum das políticas neoliberais nos países que o adotaram foi a elevação das taxas de juros, a diminuição dos impostos sobre os rendimentos dos mais ricos e o aumento do desemprego. Segundo Anderson (1998), do ponto de vista econômico, o neoliberalismo fracassou, pois não conseguiu a revitalização do capitalismo avançado. E em relação ao social, criou sociedades mais desiguais.

Então, em todos estes itens, deflação, lucros, empregos e salários, podemos dizer que o programa neoliberal se mostrou realista e obteve êxito. Mas, no final das contas, todas estas medidas haviam sido concebidas como meios para alcançar um fim histórico, ou seja, a reanimação do capitalismo avançado mundial, restaurando taxas altas de crescimento estáveis, como existiam antes da crise dos anos 70. Nesse aspecto, no entanto, o quadro se

mostrou absolutamente decepcionante. Entre os anos 70 e 80 não houve nenhuma mudança – nenhuma – na taxa de crescimento, muito baixa nos países da OCDE. Dos ritmos apresentados durante o longo auge, nos anos 50 e 60, restam somente uma lembrança distante (ANDERSON, 1988, p. 15).

Independentemente do modelo teórico adotado para orientar as decisões políticas do Estado, um fator de inegável importância é a necessidade de recursos para subsidiá-las. É neste ponto que o entendimento do conceito fundo público e do seu papel torna-se essencial para o entendimento das políticas sociais.

1.5 O papel do Fundo Público no capitalismo

O surgimento do neoliberalismo fez parte de uma das diversas táticas que o capitalismo tem adotado para a manutenção de seu funcionamento. Como afirma O'Connor (1997), o Estado está constantemente atuando para corrigir as falhas de mercado e as classes sociais articulam-se influenciando esse processo. Não se trata de uma simples justaposição de interesses, mas sim de um imbricado e complexo de relações que encontram seu ponto de cristalização no sistema institucional do Estado.

O capitalismo sempre procura modernizar suas formas de extração de mais-valia e de dominação por meio da utilização da máquina estatal e cria mecanismos de exploração indireta, sem poder ignorar as demandas das classes não hegemônicas. Isto porque o Estado, para O'Connor (1997), realiza a função de reprodução da dominação de classes por meio da acumulação e da legitimação, funções contraditórias, como já observado anteriormente. O Estado tenta equilibrar estas duas funções para manter as condições de sua reprodução, direcionando sua função a depender do estágio de desenvolvimento do capitalismo.

Diante das disputas, o orçamento não se apresenta enquanto mera peça técnica por meio da qual se administram receitas, despesas e dívidas dos poderes públicos. É instrumento de realização de política econômica, elemento indispensável do processo de planejamento e envolve as decisões dos objetivos do Estado. Em torno delas, atuam forças sociais que lutam em prol de seus objetivos. É a partir daí que se estabelece a arena de negociação. “O orçamento pode ser visto como espelho da vida política de uma sociedade” (OLIVEIRA, FABRÍCIO, 2009, p. 87).

De acordo com a concepção liberal, o orçamento deve ser gerenciado de forma a não criar dívidas. Para representantes das escolas clássica e neoclássica da economia o

orçamento é um instrumento de controle das contas governamentais. A hegemonia desta compreensão foi rompida a partir de Keynes, quando o orçamento passou a assumir o papel de instrumento de política econômica permitindo coordenar e planejar as atividades do Estado e otimizando os resultados (OLIVEIRA, FABRÍCIO, 2009). Já na visão marxista, é importante considerar que na construção do orçamento existem disputas de interesses políticos.

Uma das formas de expressão da organização das relações de produção materializa-se na estruturação da política de orçamento, afinal é aí que se expressa a distribuição de recursos de um Estado Nacional. Estudos recentes (SALVADOR, 2010; BEHRING, 2008), demonstram que o grande capital financeiro tem se utilizado do fundo público multiplicando a rentabilidade do capital. Sendo que no caso brasileiro a partilha dos recursos do orçamento público tem privilegiado as despesas financeiras, ou seja, a amortização e o pagamento de juros da dívida pública, que são apropriadas pelos rentistas do mercado financeiro (SALVADOR, 2010; BEHRING, 2008).

Para Francisco de Oliveira (1998), o Estado Providência concretizou-se de fato com o Keynesianismo, que formalizou a autonomia fiscal do Estado. A partir daí, o Estado passou a atuar não só de forma *ex-post*, mas também *ex-ante*. Ou seja, passou a antecipar os gastos, houve uma verdadeira ampliação do Estado como compreendido pelos liberais e uma das expressões desta modificação deu-se pela formação dos fundos públicos constituídos com recursos públicos.

Existe uma grande disputa em torno de quais funções devem ser assumidas pelo fundo público. Francisco de Oliveira (1998) inaugurou a discussão mais aprofundada sobre o tema no Brasil. Ele esclarece que a formação e sustentação do sistema capitalista não seria possível sem a utilização de recursos públicos

O autor acredita que o capitalismo não seria capaz de alcançar o progresso técnico sem a mediação dos recursos advindos do fundo público, isto porque o lucro capitalista é insuficiente para concretizar o progresso técnico. Há, portanto, um lugar estrutural assumido pelo fundo público neste sistema. Francisco de Oliveira (1998) esclarece que atualmente o capital tem tido grandes dificuldades para reproduzir-se e que o fundo público transformou-se em componente estrutural insubstituível, uma condição *ex-ante* para sua reprodução, e aí estaria representado seu limite. Mas, o que seria este limite? Para Oliveira, Francisco (1998),

os limites do sistema capitalista estão na negação de suas categorias reais “capital” e “força de trabalho”.

O autor defende que o fundo público, ao financiar as despesas de serviços públicos básicos, funciona como salário indireto e libera o salário direto para alimentação e consumo de massa e, portanto, estrutura a reprodução do capital. Esse fato é muitas vezes ignorado pelos que relacionam a causa da “crise fiscal do Estado” ao Estado Providência, deslegitimando-o como se fosse um mal em si mesmo e desconsiderando que o déficit gerado também tem como causa a proteção ao capital.

Para Francisco de Oliveira (1998, p. 50),

O fundo público é um conceito construído para a investigação dos processos pelos quais o capitalismo perdeu sua capacidade autorregulatória, ao mesmo tempo ele tem a pretensão de sintetizar o complexo que tomou o lugar de autorregulação.

... fundo público não é capital, não podendo, senão nominalmente, senão monetariamente, ser identificado com ele... (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 1998, p. 34)

A sua tese central é de que o fundo público representa um antivalor. Isto porque na medida em que se mostra insuficiente para sustentar novas possibilidades de acumulação do capital e na medida em que não é capital, já que não busca valorizar-se “*per se*”, pode apenas nominalmente, ou monetariamente ser identificado o capital. “É o antivalor, menos no sentido de que o sistema não produz valor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação” (OLIVEIRA, FRANCISCO, 1998, p. 35). Não se pode dizer que não produz valor porque é viabilizador da concretização das oportunidades de expansão do capital em face da insuficiência do lucro. Ou seja, ele é necessário para a realização da expansão do capital. Enquanto aumenta a taxa de lucro de cada capital, diminui a taxa de excedente e

Essa relação ad hoc entre fundo público e cada capital leva o fundo público a comportar-se como um anticapital num sentido muito importante: essa contradição entre um fundo público que não é valor e sua função de sustentação do capital destrói o caráter auto-reflexivo do valor, central na constituição do sistema capitalista enquanto sistema de valorização do valor. O valor, não somente enquanto categoria central, mas enquanto práxis do sistema, não pode, agora, reportar-se apenas a si mesmo: ele tem que reporta-se a outros componentes (OLIVEIRA, FRANCISCO, 1998, p.29).

O fundo público permitiu a realização de inovações, que não poderiam ser financiadas apenas pelo lucro. O fato de o lucro em si estar sendo insuficiente para financiar a continuação do processo de exploração do produto social, representa um limite do capital.

Outro importante conceito desenvolvido por Francisco de Oliveira (1998) diz respeito às antimercomodias. Ele acredita que os bens e serviços públicos funcionam como antimercomodias por não terem a finalidade de gerar lucro. E, ao mesmo tempo, contribuem para aumentar a produtividade do trabalho.

Francisco de Oliveira (1998) de forma bastante otimista diz que a condição de indexação dos salários aos benefícios sociais, além de permitir a homogeneização dos salários por meio do fundo público permite também uma transparência cada vez maior sobre a remuneração da força de trabalho, além de gerar uma condição de exploração do trabalho oposta à da mais valia, já que os bens e serviços financiados e/ou produzidos pelo fundo público tem seu preço determinado por uma quota-parte do salário. Os serviços de origem pública privatizados estariam sofrendo este movimento, o que representaria a desmercantilização da força de trabalho. Esta correspondência do salário com itens relativos ao gasto social faz com que haja uma desfeticização da força de trabalho enquanto mercadoria. O trabalho não pago reduz-se e no lugar do fetiche da mercadoria têm-se um fetiche do Estado, que é o lugar onde se opera a viabilidade da exploração da força de trabalho.

Coelho (2001) discorda de Francisco de Oliveira e defende que a desmercantilização da força de trabalho, como elemento estruturante do antivalor, não se concretiza. O que ocorre é um aumento da exploração e da mais-valia por vias indiretas, principalmente pelo financiamento dos fundos públicos por meio dos tributos pagos pela população em geral, particularmente, os trabalhadores.

Para Cipolla (1995), o fundo público, ao se inserir na reprodução da força de trabalho, libera o capital privado do custo variável como referência para mudanças tecnológicas. Seguindo os pensamentos de Marx, considera que o capital privado continua a acelerar o progresso técnico, porque existe uma tendência do capitalismo à mecanização, independentemente da taxa de salário. Pelo viés do capital, o fundo público não diminui a taxa de mais-valia global do capitalismo. Na realidade, o fundo público só sobrevive porque pode utilizar-se do excedente global.

Para Behring (2010), o capital persegue o acréscimo de valor que apenas a subsunção do trabalho ao capital e sua exploração no processo de produção, o qual conjuga processo de trabalho e de valorização, podem concretizar. Portanto, o fundo público é punção

compulsória, na forma de tributos da mais-valia socialmente produzida. Ele é parte do trabalho excedente que se metamorfoseou em lucro, juro ou renda da terra que é apropriada pelo Estado para desempenho de suas funções e é formado por um sistema tributário cuja cobrança recai nos salários e consumo.

Estas possibilidades de funcionamento do fundo público não são estanques. Existe a possibilidade de que atue para além da reprodução da força de trabalho, não se apropriando privadamente dos frutos do trabalho social e modificando a natureza do recurso que financia o fundo público, redistribuindo renda, mas para que isto ocorra é preciso que haja uma lógica tributária progressiva.

Francisco de Oliveira (1998) acredita que este novo movimento da modernidade com a aceitação do Estado forte, que atua também por meio do fundo público e permite a reprodução da força de trabalho ao mesmo tempo em que favorece a reprodução do capital, está fazendo com que o orçamento estatal expresse a luta de classes, ou seja, o conflitivo e contraditório por detrás do fundo público.

O autor chama atenção para o fato de que o capitalismo não propõe o desmantelamento total do Estado de bem-estar social, não pretende reduzir o Estado em todas as áreas, apenas nos quesitos em que ele atua opondo-se ao capital. Nesta hipótese, é favorável à destruição da regulação institucional como supressão das alteridades entre sujeitos sócio-econômicos-políticos.

Francisco de Oliveira (1998) acena que apesar do caráter classista do Estado de bem-estar social, ele poder ser utilizado como instrumento de dominação de classe. Ele não é simplesmente um comitê executivo da burguesia, mas encerra um espaço de luta de classes. Há que se considerar que a autonomia do Estado é cada vez mais relativizada. A reprodução do capital tem se desenvolvido utilizando a conciliação das necessidades dos sujeitos e sua própria necessidade de reprodução.

Para Behring (2010), o fundo público é vital, pois atua de forma anticíclica, contendo a crise do capital, principalmente porque seus recursos são renunciados em favor do empresariado, muitas vezes na perspectiva de “proteger o emprego”. Enfim, “o fundo público tem um papel estrutural no circuito do valor, cria contratendências à queda na taxa de lucro, atuando permanente e visceralmente na reprodução ampliada do capital” (BEHRING, 2010, p. 32). Ainda, de acordo com a autora, o fundo público permite a retomada da taxa de lucro a

partir de uma dinâmica de geração de excesso de liquidez de capitais. Apesar da estimativa do PIB mundial ser de 55 a 60 trilhões de dólares, os capitais fictícios chegam a 550 trilhões de dólares, afirma a autora. O que equivale a dizer que há uma suposição de que tenha havido uma transformação da natureza para se gerar um produto, mas na realidade, a maior parte deste lucro é baseada em expectativas de geração futura de mais-valia, ou seja, de que haja uma exploração futura da força de trabalho.

Este processo especulativo é permitido por um Estado que atua em favor da desregulamentação de ativos financeiros e acaba por desonerar o capital fictício. Os custos desta desoneração são sustentados pelo fundo público, cujos recursos advêm em grande parte de contribuições e impostos que recaem sobre trabalhadores assalariados. Ou seja, o fundo público é formado pela mais-valia socialmente produzida.

É neste ponto que Behring (2010) ressalta que as crises do capital não são uma disfunção. São, antes, uma parte constitutiva do movimento contraditório do capital. O excesso de liquidez de capitais estimula uma produção que não tem absorção do mercado, já que a maior parte da população não tem condições de participar do mercado.

O fundo público tem sustentado o modo de produção capitalista, o que denuncia uma redefinição do lugar do setor público no contexto dos ajustes fiscais, do socorro público e das renúncias frente às instituições financeiras.

De acordo com a leitura de Behring (2007) sobre O'Connor (1997), a respeito da crise fiscal, traduz a contradição elementar do capitalismo entre produção social e apropriação privada dos meios de produção. Ela acredita que atualmente a contradição esteja centrada numa reapropriação dos resultados da força de trabalho. Isto porque além da geração da mais valia, esta tem sido reutilizada por meio do fundo público para sua reprodução. A forma predominante para isto é a financeirização.

É cada mais vez recorrente a necessidade do capital de reapropriar-se da força de trabalho, pois o desenvolvimento das novas tecnologias têm permitido uma queda no valor unitário das mercadorias e por consequência da taxa de juros o que causa uma desvalorização do capital. A busca por expansão de mercados causa aumento de concorrência, acentua a queda nos preços dos produtos e faz com que os capitalistas intensifiquem a extração de mais-valia.

Behring (2010) e Salvador (2010) criticam os argumentos de Francisco de

Oliveira. Para Behring (2010) que o fundo público alimenta-se dos tributos, e estes por sua vez advém da mais-valia socialmente produzida, que para o trabalho é representado pelo salário ou pelo consumo taxados; o lucro que o fundo público consegue gerar tem sua gênese no trabalho excedente metamorfoseado e que é apropriado pelo Estado.

Salvador (2010) defende que a estrutura de tributação da população mais pobre, sobretudo os trabalhadores, em comparação aos impostos incidentes sobre a renda do capital favorece a realização a acumulação de capital, principalmente por meio das desonerações tributárias realizadas e do papel do salário indireto favorecendo as empresas e distribuindo o custo da produção do capital para toda a população, liberando recursos para as empresas. Ademais, para o autor o fundo público na contemporaneidade tem favorecido o capital portador de juros por meio do pagamento de juros da dívida.

O autor compreende que o fundo público permite a reprodução do capital e que sem ele o capitalismo não se sustentaria. O fundo público é responsável também pelo financiamento da reprodução da força do trabalho, desonerando o custo de manutenção dos negócios; o que permite a realização de investimentos capitalistas, na medida em que pode ser formado por rendas advindas de desonerações tributárias, incentivos fiscais ou redução de bases tributárias advindas da renda do capital. O capital ainda é beneficiado pelo fundo público na medida em que seus recursos são utilizados para investimentos em meios de transporte, infraestrutura e em gastos com pesquisas.

Para analisar qual é a forma adotada pelo fundo público deve-se ter como ponto central de análise a estruturação do financiamento do fundo público. De onde vêm seus recursos prioritariamente, dos trabalhadores ou do empresariado? Sobre quem recaem os tributos que formam o fundo público? Vem dos salários ou dos lucros das empresas? Estas questões são importantes para investigar o financiamento do fundo público.

O'Connor (1997) compreende que o orçamento estatal tem como prioridade:

...a regulamentação das relações interclasses. Esta corresponde às funções de legitimação do sistema, as quais consistem na manutenção dos acordos entre o capital e trabalho no setor monopolista, em programas de controle da população excedente, na regulação das relações entre pequenos e grandes capitais etc. Enfim, articulam-se duas funções da administração estatal: a acumulação e a legitimação. (BEHRING, 2007, p. 78).

Francisco de Oliveira (1998) afirma que o fundo público constitui-se como um antivalor na medida em que o capital precisa dele para se reproduzir. Este fato não demonstra

necessariamente um limite do capital, mas sim que ele está metamorfoseando-se para criar uma nova forma de reprodução por meio do fundo público. Não é demais lembrar que, como já afirmado, para o autor, os limites do sistema capitalista só podem estar na negação de suas categorias reais “capital” e “força de trabalho”. O capital está fadado ao colapso por meio do fundo público, porque este representa um limite à sua reprodução. Então, o limite do capital não ocorre com a mudança na forma de funcionamento do fundo público, mas sim com sua destruição. Caso ele deixasse de se constituir como tal, os serviços e bens públicos deixariam de ser indexados pela força de trabalho e pelos salários, e isto poderia causar um aumento dos preços dos serviços e bens públicos.

A não existência do fundo público como parâmetro norteador dos preços dos bens e serviços traria ao mercado uma situação incontrolável do ponto de vista fiscal gerando inflação, já que com um provável aumento dos preços e serviços, os salários seriam pressionados para cima gerando inflação e quebra. Enfim, o fundo público permanece sendo um fator de contradição para a formação dos desenhos de proteção social adotados pelos países.

A proteção social, em meados do Século XIX, como apresentado no presente capítulo, surgiu inicialmente por meio de ações de cunho assistencial. Evoluiu de um estágio em que as iniciativas deste gênero não eram bem aceitas, não conferiam direitos e nem mesmo eram suficientes para atender às necessidades sociais, para uma situação em que passou a ser vista como necessária para a manutenção do capitalismo. Tendo o fenômeno do pauperismo surgido em decorrência do modo de produção capitalista, o seu crescimento representou uma ameaça ao regime. A partir desta compreensão foram criadas formas de equilibrar as forças entre capital e trabalho. O *Welfare State* é o sistema que representa estas ações de proteção social adotadas por diversos países do mundo.

No capítulo a seguir, serão discutidas as vertentes teóricas acerca das concepções de modelos de proteção social para que, com base nos dados e informações que serão apresentadas seja possível compreender como se deu a estruturação do SUAS e identificar com qual vertente, a atual política de assistência social, está mais familiarizada.

2. CAPÍTULO - POLÊMICAS ENTRE OS PRINCÍPIOS DA FOCALIZAÇÃO E A UNIVERSALIZAÇÃO APLICADOS À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Não existe apenas uma forma de materializar uma política, a compreensão do funcionamento dos processos sociais contribui para a construção de determinada forma de aplicação da política pública. Na contemporaneidade existem polêmicas teóricas e metodológicas que perpassam a discussão sobre o melhor princípio a ser adotado na orientação de uma política de assistência social para garantir-se a consolidação de acesso a direitos sociais. Estas divergências têm perpassado pesquisadores e gestores dividindo-os na defesa de diversos modelos, são alguns deles: a. focalização; b. universalidade; c. universalidade básica; e d. universalidade e seletividade conjugados, formando um modelo híbrido. O capítulo em questão tem objetivo de descrever algumas características destas vertentes a partir do marco teórico adotado como premissa. Ele está dividido em quatro subitens: o primeiro, “Entre a Universalidade e a Focalização” que demonstra características da universalidade e focalização; o segundo, “Condicionalidade versus Incondicionalidade”, que demonstra aspectos de defesa da adoção das condicionalidades e das incondicionalidades; o terceiro “A Universalidade Básica”, que trata de um princípio relativamente novo empreendido por instituições internacionais, que pretende ser substitutivo da universalidade; e por fim, o quarto, “O princípio Híbrido”, que expressa a conjugação da focalização e da universalidade.

2.1 Entre a Universalidade e a Focalização

A intenção ao tratar das características destes princípios norteadores das políticas sociais é conferir subsídios para que seja possível traçar um entendimento sobre qual princípio teórico tem sido preponderante no direcionamento da política de assistência social.

Apesar de existirem diversos entendimentos de universalidade e focalização, para fins deste trabalho, foram adotados como marco teórico a concepção teórica de Pereira-Pereira e Gough (2003) sobre o tema, portanto sua concepção é uma premissa para fins da análise realizada.

Segundo Gough (2003), a política universal, considerada de *lato sensu*, tem como princípio a prevenção. O alcance deste objetivo se viabiliza por meio de um amplo atendimento às necessidades sociais básicas da população, possibilitando aos sujeitos o exercício da cidadania, o desenvolvimento da consciência crítica de seus beneficiários permitindo que atuem como agentes de transformação da lógica do capital. A esta capacidade preventiva Pereira-Pereira e Gough (2003) conferem a classificação de *ex-ante*.

A universalidade está direcionada à garantia das necessidades humanas e às pré-condições vinculadas às dimensões da vida humana que abarcam a produção de recursos suficientes para assegurar saúde, autonomia, possibilidade de reprodução biológica, socialização das crianças, transmissão cultural de valores, conhecimentos e um sistema de autoridade para garantir adesão e legitimidade da institucionalização dos direitos e deveres, quesitos indispensáveis para prevenir prejuízos aos sujeitos.

Gough (2003) acredita que a universalidade é capaz de reduzir desigualdades sociais, o que além de ser um direito dos cidadãos é bom do ponto de vista econômico, já que a pobreza, enfermidade e criminalidade têm altos custos financeiros e sociais. Ou seja, o autor defende que a economia é beneficiada à medida que diminuem os níveis de conflito social e as desigualdades sociais em uma sociedade.

O alcance da diminuição da desigualdade é conquistado via redistribuição. Afinal, políticas universais bem conduzidas podem gerar modificação das atitudes de setores privilegiados e ampliar as funções do Estado, de forma que passa a investir recursos visando atingir a equidade.

A política social redistributiva é aquela em que o poder público intervém a favor de uns em detrimento de outros. Cria-se uma arena de conflitos que a maioria dos governos prefere evitar. Aqui, o objetivo do governo é a realocação consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais ou grupos da sociedade. Já as políticas distributivas são caracterizadas pelo baixo grau de conflito gerado nos processos políticos, visto que distribuem vantagens e não acarretam custos diretamente perceptíveis para outros grupos. Como exemplo, pode-se citar as políticas assistencialistas em que o sujeito contemplado torna-se beneficiário de uma ação pública compensatória.

Por mais que haja relutância na utilização de recursos públicos para as áreas sociais, Gough (2003) chama atenção para a crescente integração da economia mundial que requer um

melhor sistema de proteção social, diante dos consideráveis custos fiscais da pobreza. O combate à pobreza exige que existam diversas políticas estruturais atuando articuladamente para o atendimento das necessidades sociais. A assistência não pode se limitar, ou centralizar maior parte de seus esforços na estratégia da transferência de renda.

Para obter-se o efetivo enfrentamento do quadro da questão social é necessário que a ação pública tenha um escopo mais amplo do que o restrito combate à pobreza, entendida como falta de acesso a bens mínimos. Para Delgado e Theodoro (2003) há que se fazer um esforço político no sentido de melhorar e ampliar as políticas estruturais, incluindo-as em um projeto nacional que vá além da construção de uma sociedade de consumo de massa. Esse é o caminho da política universal. A ideia da prevenção, portanto, está fundamentalmente presente na universalidade, pois ela tem maior potencial de contribuir para a quebra da espiral da pobreza, das doenças, da negligência, do analfabetismo e da indigência.

A vertente universalista se ancora nos direitos de cidadania e na justiça social, partindo da compreensão de que o mercado não é capaz de oferecer aos cidadãos liberdade política, econômica e igualdade socioeconômica, logo o conjunto de condições capazes de gerar a equidade não é suprido via mercado. Calcada no suposto de o mercado não é vocacionado ao atendimento dos fatores que possibilitam aos sujeitos obterem condições dignas de vida, defende um Estado forte. Retira a centralidade do fator “empreendedorismo” entendendo que não são todos os que têm chance de lograr boa condição de vida engajando-se no mercado, ao contrário acredita que a cidadania é o caminho. E para tal, é necessária a intervenção do Estado na redistribuição das vantagens econômicas e sociais para equilibrar as desigualdades naturais e as desvantagens artificialmente criadas e/ou fortalecidas pelo capitalismo.

A universalidade, de acordo com Pereira-Pereira (1996), considera o direito positivo como meio de se alcançar a liberdade positiva. Pode-se dizer que alguém possui liberdade positiva quando tem suas necessidades sociais básicas de sobrevivência garantidas, de modo que pode exercer sua liberdade sem constrangimentos. Nessa compreensão, a saúde, a educação, a assistência, o lazer, a alimentação e segurança, são direitos que permitem a liberdade no seu sentido pleno. Não só a liberdade é compreendida como possibilidade de expressão, mas também como forma de participação da vida em sociedade, de refleti-la e transformá-la.

A respeito das políticas sociais, Gough (2003) defende que estas devem priorizar serviços sociais universais, abolir o arcaico princípio da elegibilidade de beneficiários que segrega alguns em detrimento de outros criando estigmas. As necessidades básicas, portanto não podem ser reduzidas a mínimas e os bens e serviços básicos não devem pautar-se simplesmente em transferências de renda. Enfim, “Rechaçamos tanto o padrão mínimo como o adequado, em favor do ótimo” (GOUGH, 2003, p. 30).

O pressuposto é de que existem necessidades humanas universais, o que justifica o apoio de uma estrutura institucional que garanta uma provisão suficiente de recursos que possibilite uma satisfação ótima. Por mais difícil que seja atingir esse objetivo, Gough (2003) diz que é preciso pautar as escolhas políticas nas garantias institucionais de todos. Ótima e não máxima, pois para Pereira-Pereira (2008a) máximo é um conceito indeterminado, já “ótimo” significa a tentativa de alcançar o nível mais alto de aquisição de bens, serviços. E direitos a partir do estabelecimento de provisões básicas. São essas aquisições que propiciarão melhores condições de realizar escolhas, decisões, e também permitirá melhores condições de acesso a direitos sociais.

Pisón (1998) reforça que é de responsabilidade do Estado garantir aos cidadãos o provimento das necessidades básicas, e remover os obstáculos que podem interferir no exercício da liberdade positiva. Ele refuta a divisão geracional dos direitos resgata os direitos sociais, ao mesmo tempo em que se contrapõe à defesa dos direitos individuais e da liberdade negativa. O exercício a cidadania, segundo ele, só possível quando garantidos todos os direitos, os individuais, os políticos e os sociais.

Sendo assim, a vertente universalista vai além do entendimento de que as necessidades são apenas naturais, biológicas, de sobrevivência. Relegam esse conceito às necessidades animais, não humanas. A essência humana para esses, bem como para Marx, tem em si a necessidade de sociabilidade, autoconsciência, liberdade, entre muitos outros fatores que vão além das necessidades de sobrevivência.

Pereira-Pereira (1996) baseia-se na compreensão sobre a universalidade em Gough (2003) e tendo seu pensamento como referência constrói afirmativas sobre a política de assistência social. Uma delas é que a assistência social não atua em complementaridade, mas forma um elo entre as políticas sociais e deve pautar-se pelo princípio universalizante, *lato sensu, ex ante*, cujas características são: a) Não se reduz a um público paupérrimo, mas tem

como alvo a privação a qual pode ser relativizada a depender do grau de evolução de cada sociedade visando assegurar necessidades sociais básicas; b) Não é universal em si mesma, “mas propiciadora da concretização do princípio da universalização inerente às demais políticas sociais” (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p. 54), mediante o trabalho de extensão da cidadania; c) É progressiva; d) Não contratual; e) Redistributiva e não-contributiva; f) *Ex ante, ou seja*, preventiva e não compensatória, e, por fim, g) Promove o desenvolvimento da consciência crítica de seus beneficiários, além de permitir que atuem como agentes de transformação da lógica do capital.

Essa ótica se opõe a da focalização, na medida em que a última num protejo contraditório se propõe a prover a equidade e a justiça, reduzindo gastos, diminuindo a alocação de recursos na área social, renegando tudo o que é de caráter público, e realizando programas restritos, comumente resumidos à provisão monetária para um público minoritário. É com essa política que pretendem aflorar a capacidade empreendedora dos necessitados. Diante deste quadro Stein (2005) em concordância com Pereira-Pereira afirma que é necessária a desmistificação da focalização como uma “tecnologia”, e que é preciso evidenciar o caráter ideológico que está por detrás de sua defesa, o qual impede a criação de serviços universais garantidores da cidadania social.

O princípio da focalização tem suas origens na teoria que embasou a adoção das Leis dos Pobres, a primeira iniciativa pós-capitalismo de amenizar situações de pauperização. Neste momento, havia a intenção de reprimir os pobres, considerados vagabundos. A atuação do Estado era restrita e as iniciativas de “proteção” tinham o sentido de trazer a estes indivíduos uma condição de melhoramento moral. Para tanto, as “ajudas” deveriam estimular o retorno ao trabalho, para que estes não se tornassem dependentes.

A estratégia da focalização, como forma de atender à pobreza, persiste nos dias de hoje, foi disseminada, e hoje existem diversos entendimentos sobre o que ela representa, veja a seguir: 1. A focalização é complementar à universalidade, sugerindo a adoção de um modelo Híbrido; 2. A focalização é necessária para que sejam ofertadas segurança e proteção a grupos específicos, principalmente defensores de políticas afirmativas; 3. A focalização é restritiva de direitos, a universalidade é a melhor estratégia a ser adotada e de forma exclusiva. Neste capítulo, aprofundar-se-á na compreensão destes entendimentos.

Atualmente os atores de maior relevo na defesa da política focalizada são as

organizações internacionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Mundial Internacional (FMI). Essas organizações defendem concepções de pobreza limitadas ao corte de renda, por meio das chamadas “linhas de pobreza e indigência”.

Não há um entendimento único de quais sejam os pontos positivos e negativos do princípio da focalização. Vejamos alguns dos argumentos explorados em sentido favorável a ela: primeiro, a focalização é a melhor forma de atender a necessidades específicas; segundo, diante da escassez de recursos orçamentários a focalização é a única estratégia possível; terceiro, o Estado é perdulário, não é bom gerenciador; quarto argumento, os pobres têm baixa capacidade de empreender no mercado, esta situação pode ser revertida pelo desenvolvimento de capacidades; quinto, a focalização deve ser aplicada em articulação com a estratégia da universalidade, uma complementando a outra (subitem que será tratado em específico).

O primeiro argumento está pautado na defesa de que para atender a necessidades específicas de alguns grupos, a focalização é a estratégia mais adequada comparativamente à universalidade. Nesse sentido, devem ser consideradas as diferenças e especificidades entre pessoas e grupos sociais, que geram necessidades que vão além das básicas universais. A cor, o gênero e a opção sexual, não são por si só capazes de gerarem desigualdades, mas a forma atual como a sociedade lida com estas características resulta em desigualdade. Num mesmo país existem diferenças na forma e na intensidade da pobreza, cuja expressão será consubstanciada em suas características palpáveis, visíveis, como as citadas acima.

Diferente da visão expressa acima, o argumento liberal entende as diferenças como naturais, desconsidera que a pobreza é funcional ao capitalismo e que é uma condição estrutural resultante deste modo de produção. Entende que a pobreza é uma condição *sine qua non* de existência da riqueza e da acumulação de capital, ou seja, a discriminação de uns em detrimento de outros é benéfica, pois a partir da vulnerabilidade, é possível fortalecer a condição de subalternização de uns em detrimento de outros, processo que alimenta a exploração da mão de obra.

O argumento não liberal entende essa subalternização sendo arrefecida por preconceitos em relação às diferenças culturais, raciais, sexuais, ou de gênero, entre os mais diversos grupos sociais constituintes das sociedades. Também engrossam as fileiras dos

grupos subalternizados e estigmatizados, aqueles que, por sua condição social são levados a condições ainda mais deploráveis, a saber às doenças, à marginalização, ao tráfico, à prostituição, entre outros.

Diante desse ponto de vista afirmam que o alcance da igualdade que se pretende alcançar via universalidade, ou seja, via programas que atinjam a todos de forma igual, é uma estratégia inadequada para se atingir a equidade. Pois, a universalidade desconsidera, segundo o entendimento dos focalistas, que as pessoas partem de pontos desiguais para atingir a igualdade, e que, portanto, precisam ter programas específicos e especiais direcionados a si.

Logo, compreendem que a universalidade está relacionada com a concepção de igualdade, e acreditam que esta “igualdade” tem sido utilizada como expressão da condição máxima de justiça e inexistência de desigualdades sociais, mas que ela é incapaz e insuficiente para denotar tal condição, pois desconsidera a existência de desigualdades entre os indivíduos. Sendo assim, o conceito mais indicado para se referir à condição ideal de justiça é o conceito equidade, pois as diferenças entre as pessoas sempre existirão e a equidade não visa acabar com elas, mas sim igualar os resultados. Este conceito visa conferir mais do que a condição de igualdade de oportunidades, tem o objetivo de alcançar efeitos diferentes, posto que determinada pessoa pode ter a mesma oportunidade formal de conquistar um direito, mas por fatores diversos não conseguir conquistá-lo.

Sendo assim, a equidade, diz respeito ao reconhecimento de que há diferenças entre as pessoas e que estas expressam a necessidade de suprir as necessidades sociais de forma diferenciada. Já no século XIX, (MARX, 1971, p. 21) disse: “de cada um segundo as suas capacidades e a cada um segundo as suas necessidades”. Portanto, para a materialização da equidade, os focalistas entendam que haja disposição de reconhecimento e de atendimento dos direitos de cada cidadão a partir de suas especificidades e para alcançá-la a melhor opção é a focalização.

O segundo argumento, neoliberal, favorável à focalização, defendida por instituições internacionais de fomento, está pautado na crença absoluta na escassez de recursos financeiros e, por acreditar nisso, dizem que é preciso atender ao menos os mais pobres, ou os pobres absolutos. Esse conceito, diferentemente do de “pobreza relativa” tem caráter restrito e fortalece o entendimento de que a política social serve como forma de reparação de contingências e que deve atender apenas em um nível mínimo os necessitados, o

suficiente para a manutenção de sua sobrevivência.

De acordo as organizações internacionais defensoras da focalização, o melhor método de reduzir a pobreza é adotando um modelo de política econômica voltado prioritariamente ao crescimento econômico, assim é possível haver distribuição. E a maneira de aumentar o crescimento é permitir o funcionamento do mercado, liberar a economia, o intercâmbio de bens, serviços, capitais, privatizar ao máximo as empresas estatais, os serviços públicos e desregulamentar as proteções sociais. No longo prazo, os pobres poderiam ser beneficiados, recorrendo às sobras, o que Houtart (2006) chama de “efeito peneira”.

Por serem os recursos financeiros escassos, estes devem ser alocados da forma mais focalizada e eficiente possível. Acreditam que para isso a política social deve ser apenas distributiva e não redistributiva, pois a redistribuição geraria igualdade econômica e como consequência a ineficiência do mercado. As políticas distributivas são caracterizadas pelo baixo grau de conflito gerado nos processos políticos, visto que distribuem vantagens e não acarretam custos diretamente perceptíveis para outros grupos. Como exemplo, podemos citar as políticas assistencialistas ou tarifárias, que tornam o sujeito contemplado beneficiário de uma ação pública compensatória.

Já as políticas redistributivas tem alto potencial de gerar conflitos, já que seu objetivo é a realocação de recursos financeiros, direitos ou outros valores visando alcançar a redução da desigualdade. Neste sentido, pode-se dizer que é favorável a uns em detrimento de outros. Para Lavinas (2003), quanto maior a desigualdade de um país, menor a contribuição do crescimento econômico na redução da pobreza. Logo, se crescer é necessário, a adoção de políticas e mecanismos de redistribuição de renda e recursos para combater a pobreza mostra-se indispensável.

O **terceiro argumento** favorável à focalização, também pautado na visão neoliberal e defendido, por exemplo, por instituições internacionais de fomento, é o que desqualifica o Estado. O entendimento é de que ele é incapaz de gerir políticas e programas, que é perdulário e sua máquina corruptível, ou seja, o ideal é transmitir a responsabilidade pelo gerenciamento das políticas sociais à sociedade civil, ao “terceiro setor” e, ainda, aos próprios pobres. Neste sentido, a focalização está amparada na busca do bom desempenho do Estado, o qual se relaciona aos conceitos de eficácia, eficiência e efetividade, ela está relacionada ao alcance dos beneficiários que estão em situação urgente de pobreza. Ela, sim

permite a obtenção de maior racionalidade e tem capacidade de responder às dificuldades dos setores mais vulneráveis. Evita desperdícios, já que limita seu atendimento ao público alvo mais necessitado; obtém melhores resultados, por utilizar mecanismos e critérios idôneos para delimitar critérios de elegibilidade para acesso aos programas; descentraliza ações obtendo maior governança, enfim, sua operacionalização é melhor.

Este entendimento, segundo Anderson (1998) é defendido pelos órgãos internacionais já citados. Para o autor, eles pautam-se no conjunto de vertentes de justiça social mercadocêntricas e acreditam que o mercado é o melhor distribuidor de bens, porque distribui na exata medida do mérito individual e não produz desigualdades. Concepção teórica de Friedrich Von Hayek, segundo o qual ao Estado cabe, apenas, zelar pela lei, pela ordem, garantir os direitos individuais (prevalece a concepção de direito negativo)⁶ e prover uma rede subsidiária de proteção social, por meio de programas como renda mínima, seguro desemprego, imposto negativo, seguro social contra incertezas.

Sobre as características da concepção de política social focalizada, Trivelino (2006) também a relaciona com a “justiça de mercado”, dizendo que esta parte do princípio de que a organização da sociedade rege-se melhor por meio da regulação do mercado liberal capitalista. Nesse sentido, defendem que as regras do livre mercado conferem liberdade para a realização de bem-estar social e o Estado deve limitar-se à manutenção das relações sociais, garantia e proteção dos direitos de propriedade, bem fazer valer o fiel cumprimento de contratos, regras e condições justas de competição. Em relação à assistência social, esta deve ser mínima, restrita aos atingidos pela sorte bruta, pelas doenças e deficiências em que haja ausência de responsabilidade individual e impeçam o trabalho.

Delgado e Theodoro (2003) afirmam que existe um argumento favorável à focalização, segundo o qual:

a política social deve atuar após o mercado, como forma de oferecer paliativo para suas imprecisões – há, portanto, um eixo explícito que confere um dado direcionamento à política social de cunho neoliberal. Nessa perspectiva, o marco da ação do Estado em termos de políticas sociais estaria ancorado na perspectiva de um mercado funcionando livre das amarras jurídico-institucionais e da política social como uma espécie de ação complementar à capacidade alocativa do mercado. Na ótica universalista, ao

⁶ O Direito Negativo para Mesquita (2006) está ligado a liberdade de expressão, de privacidade, de propriedade, de segurança, características priorizadas pelos liberais.

contrário, o mercado não está imune à ação regulatória do Estado, seja em termos das políticas econômicas – notadamente políticas fiscais que visam preservar o nível da demanda efetiva –, seja nas políticas sociais – universalização do acesso aos serviços públicos nas áreas de educação, seguridade social e mercado de trabalho (DELGADO e THEODORO, 2003, p. 124).

O mercado tem a capacidade de prover a todos, a partir do resultado de seu esforço e mérito individual, e, portanto oferece o bem-estar ao indivíduo e à sociedade na medida de seus esforços. Ou seja, cada um ao negociar no mercado sua força de trabalho, de forma autônoma e livre, seguindo seus interesses, contribui para o estabelecimento de relações justas. Nestes termos, a injustiça social ou econômica eventualmente produzida seria aceitável, já que cada indivíduo é responsável pela sua própria sorte.

A visão neoliberal confere ao mercado o título de melhor criador de índices de avaliação de resultados e de métodos de averiguação da condição social dos requerentes. Acerca da verificação da situação da pobreza são sugeridos alguns métodos que podem ser utilizados em separado, mas que normalmente são utilizados concomitantemente: o primeiro é aquele em que sujeito deve comprovar sua renda familiar; o segundo é a verificação da situação de pobreza do requerente e de sua família pelo órgão responsável pelo programa. A terceira forma é a comprovação da situação de pobreza pelo beneficiário, que deve ser analisada tendo como referência as estatísticas de quantificação da pobreza e o mapa das regiões pobres, a fim de se averiguar se os beneficiários estão de acordo com os padrões estipulados e com a meta de atendimento.

A melhoria dos métodos de desenho das políticas está relacionada à adoção de técnicas cada vez mais especializadas para se focalizar o público a ser atendido. Segundo esse entendimento, a Cepal (1995) defende que se deve procurar promover uma identificação cada vez mais precisa das carências para as quais se pretende satisfazer, de forma que para cada necessidade identificada sejam elaborados programas diferenciados e específicos. Assim pretende-se alcançar a especificidade de cada programa.

Nesse sentido, a verificação da pobreza, é muito mais eficaz quando são adotadas técnicas de verificação da “linha de pobreza” que partem da pobreza absoluta. O grande paradoxo desta tática é se a focalização é utilizada para exclusão dos demais necessitados ou para desenhar programas específicos de acordo com as necessidades de cada grupo. O grande problema é quando se utiliza da especialização para apartar um grupo de necessitados.

Na compreensão focalista, considerar a renda familiar e o acesso a serviços que não sejam essenciais à sobrevivência das pessoas, são um “*plus*”, ao que vai além do necessário para a manutenção da sobrevivência. O conceito utilizado pelo Banco Mundial sobre pobreza equaciona a difícil tarefa de quantificar a pobreza mundial por meio da adoção de uma linha absoluta, dada pela renda diária per capita de um dólar.

Uma das formas de identificação da pobreza é por meio do território, via mapas da pobreza. A verificação da pobreza por meio da localidade geográfica surgiu com as Leis dos Pobres, utilizada pelas paróquias, conforme Polanyi (1980). Esse princípio está pautado na divisão territorial para definição do público alvo de cada centro de atendimento. Com essa metodologia pretende-se atingir maior racionalidade institucional e eficácia.

A concepção de Estado mínimo (i) presente em alguns dos argumentos pró-focalização, estão em consonância com a visão de mundo que sobrepõe o mérito ao direito de cidadania social e (ii) defendem o empreendedorismo individual. Quando baseada nestes aspectos aproxima-se dos argumentos historicamente construídos, quando do surgimento do pauperismo na Inglaterra e a Lei dos Pobres, no século XIV, segundo a qual estes eram os culpados exclusivos de sua condição de privação, já que não eram capazes de aproveitar as oportunidades de ascensão social oferecidas pelo mercado e não esforçavam-se para inserirem-se neste.

A focalização quando defendida com base em argumentos liberais associa a intervenção na pobreza pelo Estado a uma responsabilidade que deve ser transmitida também ao “terceiro setor”. A denominação “terceiro setor” tem sido utilizada para diferenciar o Estado, conhecido como primeiro setor, do setor privado, conhecido como segundo setor. A ideia disseminada pelos neoliberais é que ambos são incapazes de responder às demandas sociais: o primeiro por ser ineficiente e o segundo por visar o lucro. A reiteração desta crença abriu espaço para o fortalecimento do “terceiro setor”.

A transferência de responsabilidades para o “terceiro setor” ocorre predominantemente via transferência de responsabilidade do Estado para sociedade civil por meio de parcerias. As Organizações Não-Governamentais (ONG’s) atuam nas políticas públicas via programas e projetos com recursos do fundo público. Além da sociedade, os próprios indivíduos e a família são conclamados a resolverem os problemas em seu próprio âmbito. O pressuposto é que os pobres são sujeitos políticos ativos capazes de atuarem na

sociedade. Yasbeck (1996) esclarece que nesta visão são transmitidas às entidades da sociedade civil a responsabilidade pelo enfrentamento de questões relativas ao social: “Esta articulação é na maior parte das vezes regulada por contratos ou convênios, nos quais o Estado aparece como agente financiador e supervisor da produção de serviços sociais pelas entidades” (YASBECK, 1996, p. 52).

Montaño (2002) desmistifica o “terceiro setor”, compreendendo-o como parte da lógica de reestruturação do capital exercendo papel ideológico na implementação das políticas neoliberais diante da reestruturação deste, pós 1970. O crescimento do “terceiro setor” faz parte do desenvolvimento da estratégia de afastar o Estado de suas responsabilidades e atuar na regulação social entre capital e trabalho funcionando como instrumento de consolidação da hegemonia do capital.

O autor completa dizendo que o “terceiro setor” representa menos um espaço de participação da sociedade e mais a fragmentação das políticas sociais e dos movimentos sociais. Ele tem contribuído para a transferência de responsabilidade para entidades não-governamentais por meio da precarização, focalização e enfraquecimento do princípio da não-contratualidade e dos direitos do cidadão. Mota (2008) complementa esclarecendo que os defensores do “terceiro setor” o conceituam, como sendo uma esfera autônoma e contraposta às demais, pois somente nele é possível encontrar o altruísmo, a solidariedade e a colaboração entre as classes. Mota (2008) critica dizendo que este entendimento (des)historializa a realidade social e, acaba relegando o social à sociedade civil.

O **quarto argumento** na defesa da focalização é que é de que os pobres têm baixa capacidade de empreender no mercado e que esta situação pode ser revertida pelo desenvolvimento de capacidades. O autor ícone do desenvolvimento da teoria das capacidades foi Amartya Sen. Sen (2010) explica que a pobreza é resultado de um “conjunto de incapacidades individuais”, relacionada com a deficiência na solução de questões. Portanto, a resolução da situação de pobreza deve ser: promover a construção de habilidades pessoais para subsidiar o indivíduo de capacidade para optar por melhores estilos de vida. Ou seja, o objetivo não é atingir a igualdade de bem-estar, nem a igualdade econômica, mas sim “igualar as capacidades” ou “vantagens individuais”, para que cada um tenha condições de alcançar seu próprio sucesso, na proporção que empreende no mercado por esforços próprios.

Em relação ao público alvo de programas de focalizados a CEPAL sugere que

sejam atendidos da seguinte forma: aos que chegarem primeiro; aos menos necessitados, já que sua situação é fácil de ser superada; e por fim, aos mais necessitados, ou seja, os casos mais graves, extremos. A regra do atendimento aos mais necessitados significa que se dará mais, aos que tem menos. De acordo com o Banco Mundial: “importa especialmente levar em conta a gravidade da pobreza (...)” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 31 *apud* CEPAL, 1995). Leia-se quando da insustentabilidade da situação social dar-se-á o máximo dentro dos estreitos limites dos recursos financeiros, já que esses são sempre escassos.

Como se percebe, o intuito deste princípio é reduzir os que serão atendidos, e fazer com que estes não se tornem dependentes da política. Para tanto, há um forte discurso de integração ao mercado de trabalho, como consumidores, ou como empreendedores. As ações de enfrentamento da pobreza muitas vezes são associadas à exigência de contrapartidas, ou condicionalidades, que são exigências de uma ação do beneficiário em retorno à assistência recebida, utilizada com a justificativa de tornar os sujeitos ativos e empreendedores.

Assim, o **quinto argumento defende** que a política universal “pode ser uma estratégia pouco adequada em alguns contextos de extrema desigualdade, onde mesmo havendo uma garantia universal de direitos, o cenário de desigualdade não permite o acesso universal” (TRIVELINO, 2006, p. 47). A questão da necessidade de atendimento a grupos específicos é levantada por grupos de defesa de ações afirmativas a minorias. Um exemplo representativo é o caso da população negra no acesso à educação universal e gratuita, que pela situação de desigualdade e exclusão social, tem seu acesso à educação é prejudicado⁷ e apresentam desigualdades de condições no acesso quando comparados aos brancos. Muitas vezes quando conseguem acesso à escola são tratados com desprestígio, preconceito e discriminação. Por este argumento, defendem que o modelo focalizado é o que melhor pode oferecer atenção a estas demandas, a exemplo das políticas de cotas para estudantes negros.

A mobilização favorável à focalização ocorre atrelada à crença de que esta é mais capaz de intervir a favor das minorias. Entendem que a focalização, refere-se a atendimento de demandas específicas e que as políticas sociais universais podem até mesmo produzir o

⁷Trivelino (2006) em sua defesa a favor das políticas focalizadas se remete a dados de acesso a educação dizendo que existem pesquisas que mostram que mesmo sendo o ensino fundamental e médio no Brasil gratuitos e universais, pesquisas mostram que a população negra tem menos anos de estudo que a população branca. E para modificar essa situação sugerem que é preciso uma estratégia complementar à universalização para possibilitar o acesso específico da população negra a todos os níveis de ensino.

efeito inverso aos seus objetivos, segregando aqueles que, por condições de desigualdades diversas, não conseguem acesso aos serviços e políticas públicas.

Kerstenetzky (2006) apresenta um argumento favorável à focalização que está de acordo com a visão não residual ou não atrelada à concepção de justiça de mercado, segundo a qual a focalização busca o foco correto para se atingir a solução de um problema previamente especificado, portanto serve para atender à eficiência local, à solução de um problema específico.

Enfim, este argumento defende a focalização como estratégia mais eficaz para atender à justiça social com equidade, já que esta atua por meio de políticas específicas para públicos em situação de desigualdade, precariedade ou desvantagem. Ela pode atuar complementando uma política universal, destinando uma atenção política e orçamentária maior a determinado grupo social em desvantagem, sem restringir o acesso de nenhum outro grupo.

Pereira-Pereira (2008a) faz uma análise crítica ao entendimento restritivo do princípio da focalização. A autora defende que uma análise mais profunda permite verificar que a focalização pauta-se por pressupostos que não são capazes de tornar possíveis os objetivos almejados. Ao invés de falar em necessidades humanas básicas, chama atenção para adoção da classificação “necessidades mínimas”, afirma que equivocadamente tomam uma pela outra. Não apenas dando outro nome, mas reduzindo o entendimento do conceito de forma que as necessidades que são básicas passam a ser minimizadas abaixo das condições dignas de sobrevivência. Neste entendimento, a política social não deve garantir as necessidades dignas de vida, deve apenas tentar garantir o “direito de viver” (tal qual previam as Leis dos Pobres).

De modo geral, é o fator restrição orçamentária que determina a necessidade de priorização da política a grupo determinados, neste entendimento, o fator financeiro, é o indicador mais importante. Criticam as políticas universais, sob o argumento de que atendem a pessoas que não fazem parte do público alvo, a quem está acima da “linha da pobreza”. Dessa forma, desconsideram os pobres que não entram nas estatísticas. O fato é que esses, também são submetidos à situação de vulnerabilidade (aqui entendidos como aqueles que têm dificuldade de acesso aos serviços sociais, e que portanto, estão em vias de entrar na “linha da pobreza”).

Pereira-Pereira (2009) defende uma postura crítica em relação ao modelo focalizado de política social. Ela diz que a focalização gera efeitos perversos, a exemplo de algumas armadilhas criadas, pois a população pobre ao ser assistida, apenas de forma compensatória, cai facilmente na miséria. Pois, os miseráveis atendidos têm que se manter como tais, do contrário, perdem o direito ao acesso. Esse modelo de política social sofre influência do argumento moral que tem base na questão do merecimento, um resquício das antigas Leis dos Pobres inglesas que surgiram no século XIV.

Quando uma política pauta-se pelo entendimento da pobreza como fenômeno natural, restringe-se, e torna-se incapaz de superar a pobreza, mantendo-a em um nível estável apenas. Seu caráter passa a ser meramente compensatório e gera uma armadilha que prende os beneficiários na situação de pobreza, ao invés de liberá-los da privação. Outras armadilhas, além da armadilha da pobreza, também são consequências desse modelo aplicado a políticas sociais, como a do desemprego, e da poupança (impedimento de que o pobre tenha recursos poupados), resultado da exigência de manter-se pobre para acessar direitos. Tudo isto acompanhado, algumas vezes, da exigência de comprovação de pobreza e miséria.

Outra característica, algumas vezes associada à estratégia da focalização é a adoção de condicionalidades ou contrapartidas (exigências para que os sujeitos mantenham-se em um determinado programa). A utilização de condicionalidades é tão ou mais polêmica quanto à utilização de programas focalizados⁸.

Por estas características, atribuídas por Pereira-Pereira (1996) às políticas focalizadas, a autora defende que elas constituem-se em um modelo de política *stricto senso*, cujas características são: a) Seguir os imperativos econômicos e ter forte influência do viés economicista; b) Ter fraca identificação com a justiça social; c) Negar a equidade; em que a noção de justiça é limitada à liberdade política prevalecendo a ótica liberal burguesa; d) Haver uma subordinação à concepção de pobreza absoluta, em que as necessidades básicas são desconsideradas em favor das necessidades de sobrevivência, o que dificulta o estabelecimento de uma sociedade equânime.; e) Ser vocacionada para a individualização da questão social, numa situação em que o problema fica restrito à sobrevivência num *modus operandi* de “caso a caso”, em que é analisado se o mínimo necessário para aquela pessoa especificamente está ameaçado.

⁸ No próximo subitem será tratada da discussão entre condicionalidade e incondicionalidade.

Ainda a respeito da focalização Pereira-Pereira (2004) defende que há maiores riscos de fracassos e irracionalidade nestas que nas universais, porque elas estão dissociadas do objetivo da concepção de cidadania; porque transformam problemas estruturais em faltas morais, ou problemas pontuais; valem-se da ausência de poder de pressão social dos necessitados para oferecer-lhes benefícios e serviços de baixa qualidade; desqualificam as políticas sociais como meios que são de ampliação da cidadania; funcionam como armadilhas de pobreza, porque não liberam os pobres da situação de privação; aumentam a pobreza, pois deixam no desamparo os grupos não focalizados e são suscetíveis de levar ao empobrecimento seus dependentes.

A focalização, por fim, tem um caráter contingencial e não de política de Estado que visa a garantir direitos, estender a cidadania e prevenir a pobreza, tal qual a de *latu sensu*. Segundo Pereira-Pereira (1996), ela é regressiva do ponto de vista orçamentário, uma vez que a maior parte dos tributos que a financia incide sobre a população mais pobre, não propiciando redistribuição de renda e não garantindo a diminuição da desigualdade social.

A autora defende que o centro da questão que é a ordem estrutural, na ótica *stricto sensu*, é substituída pela conjuntural. Mantendo-se um limite de atendimento por classificação de clientela, com caráter emergencial, em que somente é acionado quando o capital entra em crise, servindo para “manter a ordem” e evitar convulsões sociais, e não para garantir acesso a bens e serviços constitucionalmente reconhecidos. Funciona como meio político de engodo das massas, por ser entendida como um favor governamental e não como política de Estado. Por todas essas razões, defende que política social universal é a mais indicada quando se trata de efetivamente diminuir a pobreza, a desigualdade social e alcançar a equidade.

Enfim, para alcançar a redistribuição de recursos e de oportunidades, visando à igualdade de resultados, Pereira-Pereira (1996) defende que a política social universal é a ideal, pois abarca não só aqueles em situação extrema precariedade, mas age na prevenção do desamparo. Pretende garantir assistência a todos, evitando situações de vulnerabilidade social. Com isso, a concepção sobre os serviços universais prestados pelo Estado remete à ideia de direitos garantidos e invioláveis e não de benefícios provisórios.

2.2 Condicionalidades versus Incondicionalidades

Diante das controvérsias sobre o tema é importante compreender que as características de programas de transferência de renda são diferenciadas na América Latina e em outros países. A esse respeito, Stein (2005) afirma que, se por um lado, os países do capitalismo avançado depararam-se com a exclusão e com a conformação de uma "nova" pobreza, por outro, os em desenvolvimento convivem com a antiga e perversa pobreza que se traduz, também, como exclusão.

Nos países em desenvolvimento, com destaque para os da América Latina, os programas de transferência condicionada fazem parte de uma geração de programas de desenvolvimento que busca promover a acumulação de capital humano na juventude como forma de romper os ciclos intergeracionais de pobreza. Utilizam-se de condicionalidades, que em geral são: a frequência regular de seus filhos à escola e cumprimento de metas em relação à saúde. Os referidos programas foram criados, segundo Stein (2010), em resposta à crise econômica e, em atendimento às orientações de Organismos Internacionais (FMI, BIRD, BID), agentes financiadores da maioria dos programas executados na região.

Segundo Villatoro (2004), em texto publicado pela Cepal, defende-se que os programas de transferência de renda condicionada visam à promoção da acumulação de capital humano entre crianças e jovens, com o objetivo de quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, e o faz criando incentivos para que as famílias invistam em capital humano⁹ educacional, nutricional e de saúde. Estes programas surgem de um enfoque que privilegia a ação sobre as causas da pobreza para lograr sua superação no longo prazo, à diferença dos programas tradicionais de assistência centrados em redistribuição e na redução da pobreza no curto prazo.

Villatoro (2004) acredita que o sistema de proteção tem evoluído de uma perspectiva centrada na redução da pobreza no curto prazo, para um enfoque de administração

⁹ Existem argumentos contrários à teoria do Capital Humano, alguns deles são os que dizem que ela desconsidera a discussão do conflito de classes e da manutenção da ordem na forma em que analisa o mercado de trabalho. Para os marxistas, a performance produtiva da força de trabalho não é decorrente do nível de escolaridade, mas sim das condições tecnológicas e da organização do processo de produção.

de riscos, com o objetivo de acrescentar capital humano e superar a pobreza no longo prazo, via fomento de acesso a serviços básicos evitando estratégias com consequências adversas. Para o autor, as transferências condicionais são mais eficazes que as intervenções tradicionais porque a condicionalidade reduz o custo de oportunidade da escolaridade, o que gera reforço ao efeito de transferência de renda, dado que a frequência a escolar e o trabalho infantil são substituídos entre si.

A ideia de que os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) são uma nova forma de contrato social entre o Estado e os beneficiários pode ser compreendida, segundo Schady (2009), como o estabelecimento de responsabilidades, ao invés de condições. A visão de corresponsabilidades está atrelada ao trato do destinatário como um adulto capaz de resolver seus próprios problemas e o Estado é um parceiro neste processo.

Para Schady (2009) existem dois argumentos que justificam a utilização de condicionalidades às transferências monetárias: casos em que o investimento privado em capital humano das crianças é muito baixo; casos em que a condição econômica não prevê a redistribuição.

Para Schady (2009) é especialmente viável a adoção de condicionalidade quando a alternativa a uma TCR não é a oferta de dinheiro automática, transparente e não condicionada, compreendida com um direito dos cidadãos, mas sim transferências extraordinárias e feitas em espécie, via prestadores de serviços, organizações não governamentais e governos subnacionais de forma pouco clara. Nestas circunstâncias, aumentar o "bom comportamento" como uma condição para as transferências pode ser considerado menos paternalista, já que retira a provável necessidade de exigência ilegal de votar em determinado partido ou pertencer a uma determinada organização social particular, para receber o benefício.

Além disso, explica Schady (2009), centrar as condicionalidades no desenvolvimento de capital humano de crianças, ao invés de focar nos pais, confere à TCR maior aceitabilidade política, pois este é considerado um instrumento de promoção de oportunidades. Nesse sentido, o uso de recursos públicos para apoiar o desenvolvimento do capital humano das crianças pobres faz com que a TCR seja um programa de redução da pobreza e não de assistência social.

Para resumir, Schady (2009) defende a adoção de condicionalidades nos casos em que há uma forte necessidade de redistribuição, tais como quando há baixo investimento

privado em capital humano entre os pobres e no caso em que as condições da economia o exigem.

Outro argumento recorrente de seus defensores diz respeito à necessidade de compensar o alto custo das famílias para manter as crianças e/ou adolescentes na escola e garantir o acompanhamento de saúde. Para seus defensores, a família deve ter o custo de oportunidade reduzido para que seja exigido dela a execução de certas obrigações. Nesta linha de pensamento Villatoro (2005), diz que para obter efeitos positivos na escolarização das crianças, a renda transferida às famílias deve atender a um patamar mínimo que incentive a permanência na escola para e compense o que ela deixa de ganhar financeiramente por estar estudando.

Outro ponto importante, destacado por Agatte (2010) em relação à posição de defesa das condicionalidades é o efeito gerado de aumento da cobrança de acesso aos serviços de educação e saúde gerando pressão pela oferta dos serviços sociais públicos pelo estado, ajudando na constituição de uma rede de proteção social.

Munõz (2006) apresenta argumentos favoráveis e desfavoráveis à adoção das condicionalidades. Dentre os argumentos favoráveis destaca a compreensão que embasa a defesa das condicionalidades, como sendo necessária para sanar o baixo investimento em capital humano, fato que reproduz a pobreza através das gerações. Ou seja, o objetivo das políticas condicionadas seria romper com este ciclo, gerando incentivos que motivem às famílias a investirem em capital humano para seus filhos. Uma função complementar gerada pelas condicionalidades seria a curto prazo o impulsionamento ao mercado de bens e serviços, tais como alimentos, ou materiais de construção, ou bens de provisão pública como saúde e educação.

Munõz (2006) ainda cita cinco características fundamentais das TRC: a. prover em dinheiro as famílias pobres buscando reduzir a incidência da pobreza; b. reduzir a pobreza em longo prazo via educação, controle sanitário e alimentício; c. reduzir o trabalho infantil; c. estabelecer uma rede de seguridade social evitando que os pobres atuais sejam ainda mais afetados em momentos de crises econômicas; d. atuar sobre o lado da oferta de serviços, visto que atuar sobre o lado da demanda dos beneficiários (por educação e saúde) seria insuficiente, especialmente em regiões mais pobres, onde a oferta desses serviços é inferior à quantidade de beneficiários.

Munõz (2006) também apresenta uma corrente de argumentação que defende o trabalho como condicionalidade, isto porque a exigência de trabalho como contrapartida assentaria a base de uma situação justa de intercâmbio, serviria como uma instituição de formação de capital humano e permitiria que aos cidadãos adquirir hábitos de trabalho e habilidades no âmbito laboral, lançando as bases para uma cidadania mais responsável e menos dependente da ajuda estatal. Assim, a ideia de condicionalidade é associada à de reciprocidade (Estado-Cidadão), ou seja, as políticas incondicionais violariam o princípio da reciprocidade, segundo o qual a quem desfruta dos benefícios econômicos deve ser dada a obrigação contribuição produtiva. Isso implica dizer que programas incondicionais, fomentam a exploração de uns cidadãos por outros, na medida em que os que trabalham financiam os recursos destinados a quem não dá nada em troca.

Outro argumento desfavorável às incondicionalidades apresentado por Munõz (2006) é que esta permite o desenvolvimento de condutas dependência frente a estes programas, propiciando o surgimento de altos níveis de pobreza patológica, explicada por um sistema de incentivos contraproducente à independência dos cidadãos.

Enquanto críticas às condicionalidades, Munõz (2006) apresenta a defesa de que a condicionalidade é considerada indesejável, já que tem efeitos na liberdade e integridade de seus beneficiários. As políticas condicionais, de acordo com esta visão traduzem-se em obrigações que geram estigmatização, reforçando assim a exclusão social. Neste sentido, os programas de *work fair* são planos liberais e com fins e execução iliberais. Embora as contraprestações possam se basear em componentes obrigatórios que realmente podem ser benéficos para quem os recebe, há o problema da imposição de medidas condicionais de modo focalizado, ou seja, quando só alguns indivíduos têm que cumprir com condições especiais.

Quanto à violação do princípio da reciprocidade, Munõz (2006) apresenta o argumento de ao obrigarmos apenas alguns cidadãos a realizarem contraprestações pelos serviços que recebem pelo Estado, também deveríamos obrigar a trabalhar todos aqueles que possuem riqueza para viver sem trabalhar. A condicionalidade e os requisitos de reciprocidade não podem ser impostos apenas sobre os mais necessitados, mas devem abarcar toda a sociedade. Assim, o benefício dado de forma incondicional seria um meio de reverter as violações atualmente existentes ao próprio princípio da reciprocidade. Tais violações derivam

do fato de que alguns indivíduos devem trabalhar para sobreviver (os sem capital), enquanto outros podem viver sem trabalhar (os capitalizados). A reciprocidade é violentada se a regra “quem não trabalha não come” é aplicada a uns e não a outros.

Ainda na defesa da incondicionalidade Agatte (2010) esclarece que o mercado é imperfeito e que bens como a educação não devem ser considerado exclusivamente como um bem de consumo. E ressalta a importância de saber se os programas provocam mudanças no comportamento das famílias frente à educação, além de salientar a necessidade de serem consideradas outras variáveis também determinantes, como a qualidade da oferta.

Stein (2011) concorda com Píson (1998) a respeito do que as condicionalidades representam. Para os autores, a condicionalidade está na contramão da concepção de direito social, como direito de prestação ou de crédito do cidadão, por que os direitos sociais exigem atuação do Estado na materialização de políticas de bem-estar dos cidadãos; ou seja, são direitos que conferem a seu titular o poder de exigir do Estado a proteção social que lhe é devida.

A autora também está de acordo com Pereira-Pereira (1996; 2003) a respeito dos aspectos dos aspectos negativos, que não sempre, mas que algumas vezes estão associados às políticas condicionadas, como os testes de meios, os quais causam constrangimentos e situações vexatórias, a fraudemania (mania de fraude em relação aos pobres), o sentido moralista de haver nos pobres falta pessoal a expiar, e por fim, o estigma, que o conjunto destas características causa. Para as autoras, estes mecanismos não são capazes de gerar inclusão social, ao contrário excluem demandantes com a finalidade de aliviar despesas governamentais com áreas consideradas improdutivas.

Pereira-Pereira (2003) afirma que a condicionalidade estabelece limites, obrigações e seleciona segmentos ou territórios em detrimento do princípio da universalidade, cujo objetivo consiste em “não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e deveriam estar à disposição de todos” (PEREIRA-PEREIRA, 2003, p. 1).

De acordo com Agatte (2010), a incondicionalidade na transferência de renda é defendida, principalmente, pelos favoráveis à Renda Básica de Cidadania. Para estes, uma renda básica incondicional apresenta vantagens significativas, como: a) dissolver a burocracia utilizada na fiscalização dos rendimentos recebidos pela família; b) eliminar a estigmatização

imposta às famílias ao terem que comprovar que se enquadram nos critérios exigidos para poder ter acesso à renda; c) atender a todos; d) ter critérios mais claros, já que todos recebem; e) não apresentar a armadilha da pobreza ou armadilha do desemprego; f) proporcionar liberdade e dignidade, já que a renda é um direito inalienável de cidadania.

Os principais autores, de acordo com Stein (2005), que defendem a incondicionalidade são James Meade, James Tobin, Van Parijs, Rubem Lo Vuolo e Gorz (que antes defendia a condicionalidade para programas de transferência de renda). No Brasil um grande defensor da Renda Básica de Cidadania é Eduardo Suplicy. Ele obteve êxito ao conseguir a aprovação da Lei de n.º 10.835/04, ela determinou a implantação do benefício renda mínima, de forma progressiva, até que se torne universal e incondicional. O senador acredita que a Renda Básica de Cidadania pode estimular o pleno emprego por meio do aumento da demanda por bens e serviços que impulsionaria o crescimento da economia e do emprego. Suplicy (2006) em concordância com Pereira-Pereira (2003), alerta que a incondicionalidade garante o princípio da reciprocidade, ao fortalecer um arranjo institucional que corrige as violações deste princípio. As violações ocorrem pelo fato de alguns indivíduos terem que trabalhar para sobreviver, ao passo que outros não, esses por possuírem quantidades importantes de capital e aqueles por não o terem em quantidade suficiente.

Para Agatte (2010), a proposta predominante é que os Programas de Transferência Condicionada devem ser adotados como parte integrante de um amplo sistema de proteção social público orientado para atuar sobre as causas estruturais da pobreza, por meio de políticas universais que promovam o acesso aos direitos sociais e garantam as necessidades básicas (o que denota a adoção de um modelo híbrido que envolve universalidade e focalização).

Para além da estratégia da focalização, tem difundido-se outro princípio norteador de políticas sociais, o universalismo básico. Lançado recentemente, no ano de 2006, por meio de uma publicação do *Banco Interamericano de Desarrollo*, foi intitulada: “*Universalismo Básico: Una Alternativa Posible y Necesaria para Mejorar las Condiciones de Vida en América Latina*”. Esta publicação pretendeu trazer uma nova leitura a respeito da focalização enquanto modelo mais adequado para combater a pobreza e a miséria. Veja a seguir no subitem 2.3.

2.3 A Universalidade Básica

Segundo Filgueiras et al. (2006) a proposta do universalismo básico foi primeiramente discutida pelo Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (INDES). O universalismo surge como uma nova proposta para enfrentar as limitações fiscais e institucionais, além do corporativismo, da exclusão, reflexo das políticas sociais dos países da América Latina. Seus defensores acreditam que boa parte dos benefícios sociais não trouxeram resultados desejados, em termos de distribuição.

A proposta do universalismo básico, de acordo com Filgueiras (2006), é promover um conjunto de serviços de cobertura universal com qualidade para todos, de limitadas prestações básicas, que podem variar de acordo com as possibilidades de cada país. Seus defensores dizem que esta é uma proposta mais realista, já que considera as limitações das regiões e que ela pretende ofertar serviços de qualidade. Ou seja, neste ponto, a proposta é bastante convergente com a universalidade, a diferença está na consideração das possibilidades da região para se alcançar uma cobertura universal.

Filgueiras et al. (2006) esclarecem que a proposta é que as prestações básicas iniciem-se e evoluam para uma proteção social que atenda mais pessoas e que seja de maior valor. Diferente do universalismo, que propõe um valor que atenda às necessidades básicas de todos de forma imediata, essa proposta pretende o alcance de maiores valores e para um público maior paulatinamente. Essa proposta também se diz diferente da focalização, pois esta não pretende alcançar valores que atendam às necessidades básicas.

A concepção da universalidade básica sugere que haja uma nova política social voltada para a cidadania e garantia de direitos fundamentais, contribuindo para superar o viés funcional e instrumental da política social, visando resgatar o interesse público e gerar coesão social. Busca fomentar a criação de mecanismos que permitam tutelar e exigir os direitos, mas ao mesmo tempo exige o cumprimento de deveres, como o financiamento dos serviços, por meio de impostos e contribuições. Esta posição deixa claro que contrapartidas são importantes para a universalidade básica.

Os universalistas básicos pretendem uma aplicação gradual de seus quesitos de acordo com as possibilidades de cada país. O universalismo básico admite implementação com múltiplas estratégias de intervenção social que respondam a especificidades históricas,

sociais, políticas, culturais e econômicas próprias de cada país (FILGUEIRAS et al., 2006). Ao dizer que neste marco teórico são possíveis múltiplas estratégias e respeitando as possibilidades de cada país, abre-se uma grande vala em que não sabe quais são exatamente os padrões aceitos dentro desta corrente teórica. É diferente dizer que cada país deve chegar a um ponto determinado, de acordo com suas possibilidades e dizer que cada país pode ir evoluindo no desenho de suas políticas na medida do possível. Fica em aberto onde exatamente se quer chegar, quais direitos, qual extensão de direitos se deseja alcançar, quais os objetivos, afinal qual o ponto ótimo defendido por esta corrente.

A respeito do papel do Estado frente ao universalismo básico, Filgueiras et al. (2006) defendem que o mercado e a família tenham responsabilidades e papéis definidos e complementares, estratégicos. O Estado deve ofertar prestações básicas e assegurar que estas cheguem a todos os cidadãos com qualidade aceitável, deve cumprir as funções de direção, regulação, avaliação e financiamento dos serviços, sem que necessariamente se comprometa a prestá-los. O papel do Estado, nesta proposta, está bem definido: ele atua em parceria com instituições privadas. Para tanto, sugerem incrementar a base fiscal do Estado e criar ou recriar os monopólios ou quase monopólios estatais em certas áreas, sem implicar em ausência de agentes privados na prestação do serviço. Os diversos atores privados podem oferecer serviços de qualidade adicional. Estes serviços, dizem Filgueiras et al. (2006), devem ser adquiridos de forma voluntária e não devem ser subsidiados. Enfim, o universalismo básico não deve expulsar do mercado os prestadores que se orientam a oferecer serviços e bens aos setores médios e altos.

O Estado assume papel de gerenciador das ações, mas não necessariamente executor, ou seja, privatizações, parceria público-privadas são aceitas neste desenho. Contudo, as consequências da adoção deste modelo não são problematizadas, nem aprofundadas, com base nos problemas vivenciados na atualidade pelos países que optaram por realizar esta parceria.

A seleção de prestações essenciais deve refletir tanto as preferências da população quanto as possibilidades de cada país, desde que seja mantida a racionalidade técnica. O universalismo básico, afirma Filgueiras et al. (2006), deseja articular as prestações universais básicas com um conjunto de novas prestações, buscando a complementaridade e a integralidade entre as prestações. Estas novas e velhas prestações devem ser providas de

acordo com o ciclo de vida das pessoas, enfatizando ações que permitam superar os fatores que reproduzem a pobreza intergeracional e que promovam a igualdade de oportunidades. Há a intenção de conjugar serviços e/ou benefícios universais com benefícios focalizados ou seletivos a depender do público.

Esta visão fica mais evidente quando Filgueiras et al. (2006) dizem que o universalismo básico promove o desenvolvimento com equidade, além de assegurar cobertura, promoção, prevenção, tratamento e reabilitação de saúde em grupos populacionais que se encontrem em etapas vulneráveis do ciclo de vida. Mas, não fica claro qual seria a diferença essencial entre o universalismo básico e o universalismo.

A postura dos universalistas básicos diante das transferências de renda é de que eles permitem diminuir iniquidades, promover igualdade de condições para o exercício de direitos universais e que devem estar associados a outras políticas sociais. Neste ponto, a proposta é de mesclar o focal com o universal, pois um complementa o outro. Os programas de transferência de renda são apenas subsidiários dos universais.

O universalismo básico toma como referência dois pilares ditos fundamentais para gerar coesão social: o pleno emprego e a solidariedade sistêmica. Segundo Filgueiras et al. (2006), na América Latina, estes dois pilares funcionaram com incompatibilidades devido a problemas estruturais, que se traduziram em altos de níveis de informalidade, emprego de baixa qualidade e em ocasiões de alto desemprego. Ao tratar o desemprego como um problema pontual da América Latina e as mazelas advindas destes como subquestões, fica claro que há um retorno da antiga discussão sobre a nova e velha questão social. Aqui o desemprego não é considerado como um produto do sistema do capital, mas sim um problema que surge do modelo de gerenciamento dos países da América Latina. Talvez pela época em que esta proposta tenha surgido os seus criadores não imaginavam que a Europa viria a sofrer crises constantes com quebra de países como a Alemanha, a Itália, Portugal, entre vários outros vista em 2011. Há uma desconsideração de que as crises do capitalismo são cíclicas.

Filgueiras et al. (2006) reforçam que existem novos riscos relacionados com a nova forma de funcionamento econômico, tais como: a instabilidade, competitividade e flexibilidade; maior vulnerabilidade ao desemprego e a instabilidade ocupacional; mudanças na estrutura do emprego: terceirização, informalização e precarização dos empregos; transformação das famílias e incorporação da mulher ao trabalho; transição demográfica

acelerada com envelhecimento da população.

Filgueiras et al. (2006) dizem que o universalismo básico oferece oportunidades para conceber e atuar em um marco renovado o qual daria conta da integração entre as dinâmicas dos setores econômicos e sociais. A conexão com os novos riscos é produto da forma como está funcionando o setor econômico. O risco é avaliado como um produto o funcionamento do “setor econômico”.

Afirmam que o universalismo básico abarca um conjunto limitado de prestações essenciais com cobertura universal, mas ao mesmo tempo, dizem que abarca certas categorias definidas a partir de alguns atributos diante do ciclo de vida das pessoas. Assim, devem ser estar cobertos por uma ou várias prestações essenciais crianças, as mães, pessoas maiores de 65 anos e desempregados. Talvez, o ponto mais contraditório da proposta é que ao mesmo tempo em que diz que o alcance é universal, esclarece que a oferta é apenas para algumas categorias. Ou seja, desde que se faça parte do público alvo, então é possível ser atendido pela política.

De acordo com Filgueiras et al. (2006), o ponto de maior enfoque da defesa do universalismo básico frente à universalidade é a qualidade das prestações essenciais, o que, segundo os autores, não tem sido possível na universalidade e é uma condição indispensável para assegurar que os serviços sejam demandados e desfrutados por todos de maneira efetiva. Contudo, apesar de defenderem a qualidade dos serviços, dizem que a especificação de seus parâmetros (o que conferiria a qualidade) dependerá de características próprias de cada país. Ou seja, não há parâmetros claros estabelecidos.

Faz parte da proposta de Filgueiras et al. (2006) o desmonte paulatino das modalidades atuais de proteção e prestação em matéria de saúde, educação e seguridade social, ou ao menos de modalidades cuja lógica não seja a da universalidade básica. A finalidade é evitar a ineficácia, a falsa oferta a bens de qualidade e beneficiamento de uns em detrimento de outros. Por isso, dizem que o universalismo básico deve garantir acesso e uso de serviços, de forma que haja uma qualidade básica, da qual todos se beneficiem e que haja uma oferta de serviços homogênea.

Quanto à viabilidade fiscal, Filgueiras et al. (2006) sugerem a combinação de impostos diretos e contribuições como mecanismos para financiar as prestações. Sendo que, em alguns países é preciso aumentar o nível de arrecadação para garantir o universalismo

básico. Para garantir a viabilidade financeira do universalismo básico é preciso ter asseguradas certas condições de política fiscal e tributária, a saber: a diminuição do gasto tributário com exonerações fiscais; o melhoramento quantitativo e qualitativo das administrações tributárias; o controle efetivo da evasão e elisão tributária e ataque a economia informal; o melhoramento do perfil dos tributos; e melhoramento dos recursos fiscais destinados à gerência dos programas.

Enfim, Filgueiras et al. (2006) dizem que o universalismo básico requer condições institucionais, financeiras e políticas, ainda que em si mesmo seja fundador de uma nova institucionalidade e de uma nova ordem política, e que ele deve ser antes de tudo constitutivo de um novo modelo de relação Estado-sociedade-mercado-regime político. Deve entrelaçar-se com uma nova ordem econômica, deve ser parte constitutiva de um modelo de crescimento que problematize a relação entre desenvolvimento social e o crescimento econômico procurando aumentar o emprego através desta relação.

De forma resumida podemos pontuar que as estratégias para o alcance do universalismo básico são: **a.** descentralização; **b.** privatização, numa mescla entre o público e o privado; **c.** comunhão entre a focalização e a universalização, de forma a atender ao público necessitado de forma progressiva; **d.** aplicação da lógica do capital humano; **e.** adoção do gerencialismo enquanto estratégia de melhoria da oferta de serviços; **f.** opção pela construção de capacidades; **g.** priorização de direitos para algumas categorias; **h.** aumento da oferta de serviços de acordo com disponibilidades orçamentárias de cada país e não de acordo com os direitos sociais; **i.** alcance de eficácia e de eficiência no gerenciamento das políticas sociais; **l.** aumento da oferta de serviços de acordo com a disponibilidade orçamentária de cada país e não de acordo com os direitos sociais.

A proposta do universalismo básico traz alguns questionamentos tais como: o que se está considerando como básico. A partir do momento que se defende o básico para todos, mas ao mesmo tempo se diz que o básico será concedido na medida das possibilidades orçamentárias de cada país e com priorização de alguns direitos, o ponto de partida do “básico” não fica claro e o básico fica sem parâmetros.

Na discussão sobre o universalismo básico questiona-se muito o universalismo e sua incapacidade de se atingir uma série de requisitos. Contudo, não diz das dificuldades impostas pelo sistema capitalista para se alcançar estes requisitos, quer dizer, não são

problematizados se as dificuldades são do princípio em si, ou do princípio em relação com o capitalismo.

Fica em aberto a discussão da superação da redistribuição e da concentração de renda. A defesa do acesso aos direitos por segmentos e a eleição de determinadas necessidades sociais de forma hierarquizada, ressuscita a discussão das necessidades básicas¹⁰.

Por fim, a forte crítica dos universalistas básicos de que os países da América Latina não foram capazes de bem gerenciar para se atingir a universalização e qualidade na oferta de serviços, este é um argumento que replica a postura dos anos de 1990 quando estes mesmos organismos internacionais defenderam a estratégia da focalização e para sustentá-la davam foco ao gerencialismo, como se este fosse o problema central a ser enfrentado, deixando de lado a contradição das relações capitalistas.

Por tudo isto, ainda fica por definir-se até que ponto a estratégia do universalismo básico diferencia-se da focalização. Os argumentos para defesa de ambos confundem-se: a progressividade no atendimento das necessidades; a priorização de grupos; a defesa da necessidade de se respeitar as possibilidades orçamentárias de cada país, além dos demais argumentos já discutidos. Um dos aspectos constitutivos da proposta da universalidade básica e de alguns defensores da focalização é a conjugação entre focalização e universalidade, é a respeito deste princípio híbrido que o item 4.5 tratará.

2.4 O Princípio Teórico Híbrido

O modelo híbrido defende a junção da focalização e da universalização. Portanto, são argumentos de defesa deste modelo aqueles já expostos anteriormente, ou seja, aqueles que criticam a universalidade como sendo incapaz de oferecer sucesso no alcance de uma proteção social que garanta direito a todos os cidadãos, considerando-se as diversidades apresentadas entre os segmentos populacionais; e aquele que diz que a focalização, por sua restrição de público, não pode ser a alternativa para atender às necessidades sociais básicas.

¹⁰ Sobre a teoria das necessidades básicas ver Gough (2003) e Pereira-Pereira (2008a).

Há aqui a pretensão do alcance de um meio termo entre as duas políticas, uma atendendo a todos de forma transversal e outra atendendo a públicos com necessidades específicas.

Como já dito anteriormente, o princípio da focalização pode ter interpretações diferenciadas. Diante dessa questão, é importante situar os conceitos utilizados pelas autoras Boschetti (2003) e Silva (2010) sobre focalização e seletividade. Para (SILVA, 2010, p. 66), a focalização significa um “direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade”. Para ela, esta concepção contrapõe-se ao entendimento neoliberal que orientou as reformas dos programas sociais na América Latina, entre 1980 e 1990, ou seja, não está centrada no residualismo, na justiça de mercado. De acordo com a autora:

o entendimento é de que os que foram historicamente marginalizados da igualdade de oportunidades tenham direito a recursos e a serviços que os recolhem num patamar de dignidade, ou seja, a referência é a justiça social. Por outro lado, a garantia de políticas sociais universais, como a educação e a saúde, deve ser direito fundamental de todos (SILVA, 2010, p. 67).

O mesmo sentido segue o entendimento de Boschetti (2003), para ela, a princípio, a focalização não era compreendida de forma restritiva. Estava relacionada a dar prioridade, facilitando a organização do atendimento de diversas demandas de forma a atendê-las progressivamente, sem restringir o público de acesso. Significava “dar preferência a alguém relativamente ao tempo da realização de seu direito”. É evidente que a prioridade seria temporária. Esta concepção é diferente da de seletividade, que, para ela, é “não ter horizonte de superar-se, regendo-se pela intenção de eleger, optar, definir quem deve passar pela “peneira” ou pelo “crivo” (BOSCHETTI, 2003, p. 85), ou seja, é restritiva de direitos. A modificação na compreensão do termo focalização para a aceção de seletividade, segundo Boschetti (2003), ocorreu com a captação do primeiro termo pelo ideário liberal.

Este entendimento de Boschetti (2003) permite entender a lacuna existente, ainda nos dias hoje, sobre a forma de atendimento de necessidades específicas, como é o caso das que são apresentadas pelas minorias sociais. Na atualidade, a compreensão mais comum do termo “focalização” não tem sido essa explicitada por (BOSCHETTI, 2003 e SILVA, 2010). Na realidade, o entendimento mais difundido tem sido o da priorização excludente e minimalista, redutora de direitos.

Os focalistas que dizem seguir a concepção não restritiva de direitos defendem que

a adoção de um modelo híbrido entre focalização e universalidade é a ideal para oferecer acesso às necessidades básicas e ao mesmo tempo atender a necessidades específicas de grupos minoritários. Desta forma, haveria uma complementaridade de implementação dos dois princípios em relação às políticas sociais.

Neste sentido, a análise de Boschetti (2003, p. 83) fornece indícios da aceitação de um modelo híbrido, partindo do conceito de focalização não restritivo, como já demonstrado. Sobre a forma de execução da política em questão, esclarece ela que:

a assistência social deve ser entendida e implementada tendo como horizonte a redução das desigualdades sociais. Isto não significa que os direitos assistenciais devam ser garantidos a todos os cidadãos, pobres e ricos indiscriminadamente, mas que é preciso agir no sentido de buscar a inclusão de cidadãos no universo de bens, serviços e direitos que são patrimônio de todos, viabilizando-se mediante a vinculação orgânica da assistência social com as demais políticas econômicas e sociais.

Pereira-Pereira (1996) também compreende que a assistência social não é universal em si mesma e, enquanto política universalizante, não é propriamente uma ação complementar às demais políticas, mas sim seu elo orgânico.

(...) ela não deve ser em si mesma universal, mas propiciadora da concretização do princípio da universalização inerente às demais políticas sociais, mediante a sua participação nos processos de extensão da cidadania e da inclusão dos segmentos excluídos no universo em aberto destas demais políticas (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p. 54).

Ainda afirma que a assistência social é condição necessária para que as políticas de atenção às necessidades sociais engendradas pelos mecanismos excludentes do mercado efetivem-se como direitos de todos. Por isso, ela é fundamental para que as políticas setoriais não se elitizem. A partir destes pontos destacados pelas autoras, uma análise possível é que o modelo focalizado não é refutado por si só, mas sim a sua aplicação de forma restritiva.

É importante lembrar que a assistência social, de acordo com a CF art. 203, “será prestada a quem dela necessitar”, sendo que a avaliação de necessidade deve ser atualizado conforme o desenvolvimento das sociedades¹¹. Não está previsto, na Carta Magna, atendimento a todas as pessoas independente de necessitarem ou não, pois isso seria uma irracionalidade. A LOAS, em complemento, deixou bastante claro no seu parágrafo único do

¹¹ Pereira-Pereira defende que a assistência social não deve restrita aos pobres e compreendida como sendo ligada a ela de forma absoluta. Considera que a assistência social pode conferir mais serviços e com maior abrangência à medida que as sociedades se desenvolvem: “Na verdade, o alvo da assistência social é a privação, que pode ser relativamente mais ou menos acentuada de acordo com o padrão de desenvolvimento de cada sociedade e da forma como está distribuída a riqueza nacional” (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p. 54).

art. 2º:

Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

Frise-se que a universalização é dos **direitos sociais** e não é a assistência social que vai garantir todos eles. Os direitos sociais serão garantidos pelas políticas sociais que compõem a proteção social e é papel da assistência ser o elo entre elas. Utilizando como exemplo o acesso à renda, este pode ser universalizado, por meio da oferta de diversas políticas, como a de emprego, a previdência e a assistência social, de forma que um indivíduo pode ser atendido por qualquer uma dessas políticas. Nesse exemplo, o fato de importância é se todos os indivíduos são alcançados por alguma das diversas políticas e se suas necessidades básicas são atendidas, e não propriamente se uma política específica atinge a todos.

O argumento da adoção da focalização no sentido não restritivo apresentado pelas autoras, em que sua aplicação ocorre de forma a progressivamente atender a todos que dela necessitam, soma-se à defesa de que políticas específicas sejam adotadas de forma a complementar as universais, atendendo às necessidades de determinado grupo. É arriscado adotar a universalidade como um valor em si. A adoção deste princípio deve ser problematizada a partir da realidade econômica, histórica e social dos países, analisando-se possíveis impactos na adoção abrupta de soluções universalistas.

A partir das perspectivas teóricas apresentadas é preciso esmiuçar o desenvolvimento dos fatos históricos mais marcantes para a compreensão da constituição do Estado Social no Brasil. Para efeitos desta pesquisa, em que o cerne da discussão é a concretização da Política de Assistência Social do Brasil, os fatos serão descritos tendo-a como referência histórica. Não se trata, portanto, de uma iniciativa que visa a esgotar os fundamentos históricos da formação da proteção social do Brasil, mas apenas sinalizar quais dos fatos relacionados ao contexto da formação do Estado Social brasileiro são os mais relevantes para a compreensão do desenho atual de assistência social adotado pelo Brasil.

3 CAPÍTULO – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

O conceito de proteção social é complexo e controverso, portanto, não é o objetivo deste trabalho dar por encerrada esta complexa discussão, mas apenas apresentar alguns pontos relevantes, como forma de embasar a compreensão da formação da proteção social no Brasil, para enfim, aprofundar no entendimento do processo de concretização da política de assistência social brasileira, objeto desta dissertação. Para tanto, este capítulo está organizado em 6 seções: A origem do Estado Social no Brasil, A proteção social no período Vargas, Breve retomada do processo de amadurecimento dos direitos sociais entre 1930 e a década de 1980, Os bastidores da criação da Constituição Federal de 1988, O processo de regulamentação da Seguridade Social após CF de 1988 e, por fim, Os direitos sociais na década de 1990.

3.1 A origem do Estado Social no Brasil

Para Leite (1978) a proteção social é o conjunto de medidas de caráter social destinadas ao atendimento de certas necessidades individuais, as quais caso não sejam atendidas podem trazer consequências para o indivíduo e a sociedade. Para (JACCOUD, 2009, p. 58) proteção social é o “conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais”. Sposati (2009) traz um novo elemento ao conceito e foca na necessidade de mudança em relação às possibilidades da proteção social. Para ela, a proteção social deve estar voltada para a prevenção, ao invés de se ser ativada quando somente a partir do momento em que já exista uma situação de desproteção instalada.

Entre os anos 30 e 70 constitui-se no Brasil o Estado Social. Draibe (1993) entende por *Welfare State* uma forma particular de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre aquele e a sociedade em certo momento do desenvolvimento econômico. Este fenômeno é compreendido a partir do Estado capitalista. Esta realidade exigiu a emergência de sistemas públicos que regulassem direitos

sociais.

A partir do conteúdo histórico e dos conceitos de *Welfare State* apresentados no capítulo 1, é possível traçar um paralelo para analisar o surgimento da proteção social no Brasil e o modelo de Estado Social vigente. De acordo com Santos, W. (1979), a proteção social brasileira partiu de iniciativas embrionárias. Ela não surgiu organizada e centralizada a partir de um sistema único, complexo, com direção única. Na realidade, aos poucos foram surgindo iniciativas de cunho protecionista, no início bastante relacionadas a categorias profissionais, que aos poucos foram se ampliando.

De acordo com Pochmann (2004), o marco neste processo foi a abolição do trabalho escravo. Para o autor, o Brasil impôs uma transição extremamente conservadora para o assalariamento, priorizando a mão de obra europeia e asiática e excluindo a população negra da integração na sociedade salarial. De acordo com Yamamoto (2005), é neste momento, de surgimento do trabalho livre que surge a questão social no Brasil. O desdobramento desta gerará a necessidade da formação da classe operária e necessidade de seu reconhecimento pelo Estado, e em consequência a construção de políticas públicas para atenderem aos seus interesses.

Boschetti (2008) afirma que as primeiras medidas relacionadas à proteção social no Brasil foram criadas com o objetivo de preservar o “mundo do trabalho”. O início do assalariamento abriu espaço para as lutas por direitos trabalhistas. A este respeito, Santos, W. (1979) relata que ocorreram diversas tentativas de regulamentar as condições de trabalho, principalmente os acidentes de trabalho e a possibilidade de sindicalização. O tratamento dado aos militantes estrangeiros que lutavam por direitos trabalhistas foi a expulsão do Brasil. O autor relata que ocorreram cinco tentativas de aprovação no parlamento brasileiro de leis para reprimir a atividade político-sindical no início do século XX. A ideia reinante do *laissez-faire* brasileiro era de repressão aos movimentos trabalhistas.

Na segunda década do século XX, as pressões políticas no Brasil, oriundas do movimento sindical e influenciadas pelas mudanças no contexto internacional, especialmente a Revolução Russa (1917), leva o Estado brasileiro a instituir a lei sobre indenização por acidente de trabalho, em 1919. Esta legislação indica um rompimento, ao menos, parcial da postura liberal do Estado brasileiro. À época, era adotada a teoria objetiva do risco profissional, nos casos de acidente no trabalho. Essa compreendia os acidentes enquanto risco

inerente ao trabalho. A consequência prática deste entendimento foi a instalação de inquéritos para averiguar cada situação em particular e determinar as responsabilidades de cada ator neste processo.

Iamamoto (2005) relata que é neste contexto, de disputas políticas e nascimento de uma legislação trabalhista que se dá a implantação do Serviço Social. Por iniciativas das classes dominantes este irá surgir no seio da igreja católica para junto ao Estado fortalecerem a luta contra comunismo e as tendências revolucionárias do proletariado. Ao final da república velha, que vigorou entre 1889 e 1930, a identidade entre Igreja e Estado fortaleceu-se. O período final da década de 1930 foi influenciado pela crise econômica internacional. No Brasil, no final da década de 1920, ocorre o fim supremacia burguesa ligada ao café, o que permitiu a ascensão de oligarquias regionais e de setores do Estado. Foi organizada uma coalizão heterogênea que desencadeou um movimento que finda com a República Velha.

Leite (1978) esclarece que foi durante o período da crise econômica acima citada que foi estabelecida a Lei Elói Chaves, via Decreto n.º 4.682, no ano de 1923, o qual determinou a criação das caixas de aposentadoria e pensões para os empregados de cada empresa ferroviária. Aos poucos, esta iniciativa foi sendo estendida para outros grupos de trabalhadores e o financiamento da previdência passou a ser tripartite (empresa, o Estado e trabalhadores).

Ainda no ano de 1923, surgiu a instituição assistencial chamada Liga das Senhoras Católicas e, em 1920, a Associação das Senhoras Brasileiras. Ligadas à burguesia, recebiam aportes governamentais. Segundo Iamamoto (2005), estas instituições apresentavam certa envergadura técnica e visavam atenuar as consequências do capitalismo. Nesta época, é criado o Movimento Laico da igreja pró Ação Social da Igreja.

No ano de 1926 foi aprovado o Código de Menores e regulamentado o direito de férias dos trabalhadores. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio que deveria cuidar, além de outras funções, da previdência social.

Em 1930, ocorreu o golpe de estado liderado por Getúlio Vargas. Esse período marcou o fim da República Velha. Vargas foi presidente do Brasil em dois períodos, entre 1930 e 1945, sendo que entre 1930 e 1934 foi chefe do "Governo Provisório"; em 1934 foi eleito presidente da República pela Assembleia Constituinte, período que durou até 1937; entre 1937 a 1945, período ditatorial conhecido como Estado Novo.

3.2 A proteção social no período Vargas

A década de 1930 passou por modificações na ordem econômica, destacando-se a industrialização, a regulamentação do mercado de trabalho e o estabelecimento de novas relações salariais. Esta data foi o marco de um processo em que o Estado passou a ser mais interventor.

Vargas priorizou sua atuação na área trabalhista, nesta época foi elaborada a Consolidação das Leis do Trabalho. De acordo com Santos, W. (1979), este período foi marcado pela tentativa de conciliar uma política de acumulação com uma política voltada para a equidade, a qual contribuirá para o processo de acumulação. Ao ingresso das classes trabalhadores no cenário político, o Estado respondeu com práticas de cooptação.

De acordo com Santos, W. (1979), a centralização do poder, o fato de o governo atuar regulando, estabelecendo limites ao desfrute de direitos e adequando a oferta destes em momentos estratégicos para oferecê-los, representa o desenho da dinâmica da conquista de direitos no Brasil. Este desenho trará consequências para o modelo de cidadania adotado no Brasil.

O conceito de cidadania é compreendido por Santos, W. (1979) a partir do mundo do trabalho. Ele demonstra que somente eram considerados cidadãos aqueles que encontravam inserção formal no mesmo. Os demais membros da sociedade, os trabalhadores rurais, por exemplo, eram considerados pré-cidadãos. Nas palavras do autor, este desenho de cidadania é chamado de regulada:

...conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional. (...) são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (SANTOS, 1979, p. 75).

Para o autor, a ordem regulada finaliza no Brasil um período *laissezfairiano*. Segundo ele, no período anterior à ordem regulada, diversos políticos propuseram leis que buscavam a criação de uma rede de proteção social, mas somente no período pós-1930, com a interrupção da adoção da ideologia *laissez-fairiana* e a partir da intervenção do Estado na economia em busca de justiça distributiva, será possível o surgimento da cidadania regulada. Para Santos, W. (1979), essa ruptura não interrompeu o desenvolvimento capitalista do país, mas trouxe para a nação restrições para ser um cidadão.

Entre os anos de 1931 e 1934 surgiram os diversos regulamentos a respeito do processo de acumulação. Santos, W. (1979) destaca duas medidas tomadas neste período: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e a criação da carteira profissional obrigatória de trabalho para os residentes nas áreas urbanas. A tese defendida por Santos, W. (1979) é a de que os problemas da equidade no Brasil, como em qualquer país do mundo, estão diretamente vinculados ao problema da acumulação e é com a ordem regulada que se diminui a distância entre equidade e acumulação.

A extensão da cidadania se fazia “via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões e não por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade” (SANTOS, 1979, p. 103). Nesses termos, Santos, W. (1979) afirma que a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público eram parâmetros para definir a cidadania brasileira.

No entendimento de Carvalho (2002), até 1930, o povo não tinha lugar no sistema político. Segundo ele, nesta época, iniciou-se a conquista de direitos sociais. Estes foram implantados, aliás, em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis pelo então presidente da República, Getúlio Vargas. A falta de liberdade política, no Brasil, para o autor, sempre foi compensada, pelo autoritarismo, a este fenômeno dá o nome de paternalismo social.

Para Carvalho (2002), o impacto do exercício da cidadania no Brasil, no pós-1930 foi baixo, isto porque os direitos foram concedidos, doados, ao invés de conquistados, o que gerou na população uma identificação dos direitos com favores, fazendo com que se colocassem em uma postura de dependência perante os líderes.

Carvalho (2002) compreende que deste processo, a consequência foi um enaltecimento do poder executivo, em detrimento do Judiciário e do Legislativo. O Estado ganhou supremacia sobre a sociedade civil e a democracia passa foi comprometida, pois entre o Judiciário e o Executivo praticamente não houve efetiva separação, e, portanto, não houve a garantia do exercício da liberdade. Sem esta, a conquista dos direitos políticos tornou-se mais difícil.

O período pós-30, na compreensão de Yamamoto (2005), foi marcado pela ampliação da cidadania do proletariado a partir da redefinição da relação do Estado com as classes sociais, integrando interesses e mantendo os proletariados dependentes e controlados.

A atuação do Estado visava manter a harmonia e a justiça social. A justiça social estava atrelada ao incentivo ao trabalho, e a ordem, ao aumento da produção,

No contexto da ampliação dos direitos, Pochmann (2004) também destaca o ganho de expressão do modo de proteção social, a partir da era Vargas. Credita a esse processo à ascensão da burguesia industrial e à emergência das classes trabalhadoras urbanas. Draibe (1993) também indica que somente é possível falar em *Welfare State* no Brasil a partir de 1930. Segundo ela, é a partir de então é que se pode definir um conjunto de transformações do Estado brasileiro, capazes de conformar sistemas organizados de proteção social, articulados e com determinado grau de regulação estatal.

Boschetti (2008, p. 30) afirma que em 1931, via legislação regulamentadora das caixas de aposentadorias, houve uma distinção entre previdência e assistência social:

A primeira se definia pela caracterização de direitos previdenciários apenas como benefícios de aposentadorias e pensões, ao passo que os serviços médicos (consultas e medicamentos) eram considerados de assistência social. A segunda, por sua vez, era mais resultado dessa diferenciação: não entendidas como prestação de cobertura de um risco social (a doença), as despesas com saúde foram limitadas a um teto máximo de 8% das CAPs.

Iamamoto (2005) relata a criação, em 1932, do Centro de Estudos e Ação Social de São Paulo (CEAS). Seu objetivo era ensinar a doutrina social da igreja católica e simultaneamente aprofundar nos problemas sociais, tornando mais eficiente a atuação das trabalhadoras sociais.

No ano de 1933 houve uma aproximação entre Igreja e Estado, apesar da manutenção do Estado laico nos dizeres constitucionais, a aliança estabelecida em decorrência de Vargas ser simpático ao fascismo e contrário ao comunismo. Segundo Iamamoto (2005) neste momento em que a igreja queria afastar o comunismo, como forma de não perder poder, sua aliança com ao Estado era interessante. Neste sentido, a atuação da igreja dar-se-á no contato com os operários para o controle do comunismo.

Boschetti (2008) chama atenção para o reconhecimento, na CF de 1934, da responsabilidade do Estado na intermediação dos conflitos de classe e a proteção especial aos trabalhadores, submetida a contribuições prévias. A autora ainda frisa sobre a CF de 1934 que “Após a inclusão dos termos “assistência” e “previdência” na Constituição de 1934, as legislações específicas de alguns IAPs passaram a implementar alguns direitos designados como “auxílios”, com nítido caráter assistencial” (BOSCHETTI, 2008, p. 33). O art. 121 da

CF de 1934 determina que a proteção social inclui:

assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte¹².

A partir daí, Boschetti (2008) conclui que a embrionária legislação social, ao se referir ao seguro social, adota o termo “previdência” como sinônimo de “seguro” para designar o pagamento dos benefícios de aposentadorias e pensões. Os outros benefícios e serviços dos institutos de previdência recebiam a designação de “assistência médica” e “auxílios”.

No ano de 1937, foi outorgada por Getúlio Vargas uma nova Constituição Brasileira, dando início ao Estado Novo, a principal característica desta Constituição foi a concentração de poderes no chefe do Executivo. Santos, W. (1979) compreende esta forte centralização das forças como parte contributiva da forma como vai ser consolidada a cidadania no Brasil. Com grande apelo para a melhoria das condições de trabalho, Vargas utilizou-se deste direito para legitimar-se no poder. Neste contexto, surge uma pressão dos setores sociais em busca da regulamentação profissional de suas ocupações, afinal o acesso a alguns direitos apenas poderia ser alcançado pelos que tivessem sua ocupação profissional regulamentada.

Foram criadas barreiras para a regulamentação de ocupações. Enfim, “o Estado quem definia quem era e quem não era cidadão” (SANTOS, 1979. p. 77). Expressão da afirmativa de Santos, W. (1979) está na Constituição de 1933, que segundo ele, diferenciou a população economicamente ativa entre profissionais regulamentados. Determinados direitos estavam reservados somente aos que tinham suas ocupações regulamentadas. Santos, W. (1979) defende que este modelo de cidadania regulada condicionou o sistema de desigualdades da política oficial de previdência social e gerou o desenvolvimento de um conflito político e burocrático.

Nas décadas de 1930 a 1940 multiplicaram-se os grupos que passaram a ter suas próprias caixas de aposentadoria. Em 1938, segundo Boschetti (2008) iniciaram-se as fusões das caixas e sua transformação para institutos. Estes passaram a organizar-se por categorias

¹² Essa redação permaneceu até a Emenda nº 1 de 1969.

profissionais e não mais por empresas, como ocorria antes. O Estado passou a participar do seu financiamento e a interferir em sua gestão, diferentemente das caixas de aposentadorias por empresas que eram privadas.

Neste mesmo ano, destaca-se a criação do Conselho de Serviço Social, apresentado por Leite (1978) como sendo de fundamental importância, pois sua atuação a partir de sua atuação as intervenções na área de assistência social passaram a ser organizadas. No bojo das funções relacionadas ao conselho estava a concessão de subvenções às entidades filantrópicas e registro destas.

Dois anos antes da criação do Conselho de Serviço Social, em 1936, foi criada a Fundação Abrigo do Cristo Redentor. Relata Leite (1978) que sua função era prestar assistência social à população em situação de rua, ofertando abrigo e profissionalização via convênios com o governo. No governo de São Paulo em 1938 foi criada a Seção de Assistência Social com a finalidade de trabalhar com reajustamento de grupos e indivíduos à “forma normal” de vida. Em 1939 foram organizados os Centros Familiares no estado, influenciando a inclusão do tema “formação familiar” no currículo do curso de Serviço Social do CEAS.

Draibe (1993) ressalta o ingresso das classes trabalhadoras no cenário político como a representação de um processo de cooptação que permitiu a incorporação controlada dos setores populares. A autora considera que a principal característica do período entre 1930 e 1943 foi a produção legislativa referente às caixas de aposentadoria e pensões, à legislação trabalhista, além das alterações em relação às políticas de saúde e educação. Neste período, ocorreu o processo de nacionalização. O executivo requereu para si a centralização de recursos, de instrumentos institucionais e administrativos. Santos, W. (1979) ressalta que durante os anos de 1930 e 1945 o Estado brasileiro atuou na contenção de conflitos sociais. Durante esse período, houve a implementação de benefícios de natureza assistencial (BOSCHETTI, 2008). Não havia somente a lógica de um sistema previdenciário regido pelo seguro. Nesta época, o assistente social passou a associar-se à concessão de benefícios, tais como a licença-maternidade, acidentes de trabalho, aposentadoria, seguro de vida, entre outros. Iamamoto (2005) cita dentre as funções do assistente social: o trabalho de adaptação do indivíduo ao meio, a pesquisa dos males sociais e a dedicação às causas dos desajustes sociais, com o objetivo de remediar as deficiências dos indivíduos. O discurso da assistência

social era doutrinário, baseado no pensamento católico europeu e influenciado pelo entendimento do funcionamento harmônico de um mundo moral que os levava a considerar que as enfermidades são consequência de uma “carência moral e social”. Enfim, a autora considera que seja uma idealização romântica. Mas os assistentes sociais da época também reconheciam a insalubridade das condições de trabalho e a posição dos proletários de vendedores da força de trabalho.

No ano de 1942, foi criada pelo Decreto-lei n.º 4.830, a Legião Brasileira de Assistentes Social (LBA), posteriormente reformulada pelo Decreto-lei n.º 593 de 1969. Leite (1978) esclarece que a LBA foi constituída como pessoa jurídica de direito privado. Esta, segundo Boschetti (2008), estava ligada ao Ministério da Justiça e ao Ministério das Relações Exteriores, em forma de fundação. Sua finalidade inicial foi apoiar famílias de soldados envolvidos na Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, passou a figurar entre suas atribuições a oferta de assistência à infância, maternidade, adolescência, enfim, às pessoas não atendidas por outras políticas sociais. Quando de sua criação, suas atividades eram exercidas por voluntários. Financiada por contribuições da previdência social, era o Ministério do Trabalho o responsável por destinar 0,5% de sua arrecadação, via contribuições, à LBA. Esta instituição foi bastante importante para a implantação e institucionalização do Serviço Social, inclusive para a organização, expansão e interiorização das “obras de assistência social” solidificando princípios da área.

Neste mesmo ano, Iamamoto (2005) relata a criação o Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAI). Esta foi uma das primeiras instituições a incorporar e teorizar sobre o Serviço Social. Sua função foi qualificar trabalhadores, adequando a força de trabalho às necessidades da indústria e gerando uma força de trabalho funcional ideologicamente ao desenvolvimento do capitalismo.

Em 1943 ocorre, de acordo com Iamamoto (2005), em meio a um projeto de modernização do Seguro Social, o processo de ampliação da oferta de benefícios e a sua universalização. Este fato retrata a progressiva incorporação do Serviço Social aos Institutos e Caixas de Pensões e Aposentadoria. Em seguida foi criado o Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB).

No ano de 1946, de acordo com Iamamoto (2005) o Serviço Social da Indústria (SESI) é oficializado, ele teve a atribuição de defender os salários reais dos operários, via

melhoria das condições da habitação, nutrição e higiene. Ou seja, prestava uma assistência relacionada aos problemas domésticos decorrentes das dificuldades da vida. Também lhe foram designadas as funções de realização de pesquisas, atividades culturais e educacionais visando à valorização do homem e incentivando à atividade produtora.

Ainda neste período, Iamamoto (2005) identificou mudanças no pensamento social da igreja católica. O marco das mudanças ocorreu com o II Congresso Brasileiro de Direito Social em 1946. A partir de então, por meio da busca do direito social, grupos da sociedade articularam-se visando ao bem comum. Havia aqui a intenção de integrar os indivíduos numa ordem comunitária em que estavam presentes capital e trabalho, um prevendo salários justos e outro prevendo o lucro. O Serviço Social tinha a atribuição, neste momento, de harmonizar esta relação. Segundo Iamamoto (2005) o que caracterizou as práticas sociais desenvolvidas no âmbito do SESI foi a radicalização de sua função como instrumento de contraposição à organização autônoma da classe operária e da luta política anticomunista.

No mesmo ano, foi criada a Fundação Leão XIII, com o objetivo de trabalhar com habitantes de favelas do Rio de Janeiro. Sua função era atuar nas situações de precariedade material e moral. Esta fundação contou com o apoio institucional do Estado. Sua estrutura estava calcada na implantação de Centros de Ação Social em favelas. Iamamoto (2005) relata que, por trás dos objetivos de sua criação, estava a contraposição à organização autônoma dos sujeitos, visando impedir o desenvolvimento do socialismo.

Enquanto ocorriam as transformações na assistência social, citadas acima, a previdência também sofria modificações. As caixas de aposentadorias e pensões conviveram com os institutos por determinado período de tempo, até que houve a unificação das caixas no ano de 1953 e a criação da Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários e de Empregados em Serviços Públicos (CAPFESP).

No ano de 1960 foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), a qual uniformizou a legislação previdenciária incluindo benefícios como o auxílio-reclusão, o auxílio-funeral, o auxílio-natalidade, abrangendo um número maior de segurados, como os empregados e os profissionais liberais. A LOPS, afirma Boschetti (2008), tornou o caráter do financiamento da previdência bipartite, ou seja, com participação da contribuição de trabalhadores e empregadores. Este modelo permaneceu até 1988.

Em 1966 o sistema previdenciário foi reformulado com a fusão de todos os

Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) em um único instituto, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). A partir de então, aos trabalhadores do setor privado, foram assegurados os mesmos direitos, independente de sua categoria profissional.

Após 1945, o Estado passou a administrar a ordem regulando o contexto social e econômico e em 1950 houve aceleração das taxas de crescimento econômico, urbanização e inflação e, em paralelo, aumento das reivindicações. Para Draibe (1993), os anos entre 1945 e 1964 foram marcados pela ampliação das ações do Estado, mas ainda de forma seletiva, heterogênea e fragmentada, institucional e financeiramente.

Na segunda metade dos anos 1940, em relação aos direitos políticos, Carvalho (2002) relata que foi possível conquistá-los. Esses foram implementados por um militar, o General Eurico Gaspar Dutra. O período democrático entre 1945 e 1964 caracterizou-se pelo oposto ao governo de Vargas, ou seja, ampliação dos direitos políticos e lenta conquista de direitos sociais.

O período democrático, entre 1946 até o Golpe de 1964, é chamado por Santos, W. (1979) de limitado e relativo, isto porque havia uma incompatibilidade entre democracia e cidadania regulada (já que a acumulação e a equidade não eram administradas por nenhuma forma institucional advinda dos grupos sociais) e, também, havia uma resistência dos grupos conservadores a respeito da democracia. A combinação desses fatores culminaram no rompimento da democracia limitada e no surgimento de uma ditadura militar em 1964.

O autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social. Na década de 1930, sobretudo durante o Estado Novo, se destacam a popularidade de Vargas, o corporativismo sindical e a visão do Poder Executivo como dispensador de benefícios sociais.

Enquanto isto, no âmbito internacional, em 1944, a Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919, editou a “Recomendação sobre a seguridade dos meios de vida” (número 67) e a “Recomendação sobre a assistência médica” (número 69). Em 1950, lançou as “Normas Mínimas para a Seguridade”. De acordo com Fagnani (2011) estes documentos formaram um novo paradigma sobre a universalidade da seguridade social. Importância tal tiveram estas recomendações que influenciaram que a seguridade social compusesse a Declaração Internacional Direitos Humanos. No ano de 1966, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu a seguridade social como um direito do homem.

No ano de 1964, é criada no Brasil a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que substituiu o Serviço de Assistência a Menores. À FUNABEM foi delegada a função de promover a política nacional de bem-estar do menor.

Segundo a leitura de Yamamoto (2005), o papel exercido pelo Serviço Social, entre os anos de 1930 e 1960, foi o de amortecer as contradições do capitalismo, preservando as instituições. Atuava na função de aconselhamento, neutralização do inconformismo dos que não se enquadravam nos programas de seguro, conferindo auxílios via triagens. Para isto foi necessária a participação do Estado nos problemas apresentados.

No entendimento da autora, a profissão de assistente social somente desvincular-se-á da igreja católica a partir de sua entrada no mercado de trabalho. Daí em diante, na leitura de Yamamoto (2005), o profissional passou a atuar na reprodução das relações sociais e de produção. O Estado passou a ser o seu principal mandatário. Assim, o Serviço Social deixou de ser uma forma de intervenção política em determinadas frações de classes, realizado apenas por mulheres. Sua ação deixou de estar enquadrada em obras de caridade e assistenciais para constituir-se no quadro das políticas sociais, da caridade passou a ser a atividade metódica e burocratizada. Contudo o Serviço Social manteve sua ação educativa e doutrinária, de enquadramento dos sujeitos.

A prática do serviço social passa a ser diversificada passando pela medicina curativa, preventiva, recuperação motora, distribuição de auxílios, conjuntos habitacionais, assessoria jurídica, institutos de correção para menores e adultos, asilos, entre outros. Dentre as atividades exercidas nesse período são exemplos: o plantão, a triagem e os encaminhamentos. Aí iniciaram-se as expressões da contrariedade da profissão, como o caráter excludente e seletivo, fazendo com que sua clientela tivesse que ser escolhida dentre os segmentos mais carentes, em especial mulheres e crianças. O enfoque da profissão era atuar na adaptação destes segmentos e viabilizar o seu acesso a programas sociais, conscientizando-os quanto aos seus direitos e aos serviços e benefícios à sua disposição. O esclarecimento dos direitos era acompanhado dos seus deveres. Essa ação esclarecedora estava relacionada a uma ação ideológica de realizar modificações na maneira da clientela de ver o mundo. A ótica do profissional é, portanto, individual e familiar.

Afirma Yamamoto (2005) que as práticas não burocráticas do serviço social assumiram constantemente a forma educativa justificada, a partir da inadaptação dos sujeitos.

Ou seja, tratava-se de uma ação de intervenção ideológica para se alcançar aceitação das normas e convencê-los de sua capacidade de manutenção autônoma de sua subsistência, impedindo, assim, a piora de sua situação.

Baseando-se na ideologia da ordem, na concepção funcionalista do normal e do patológico, tem por efeito invalidar o modo de vida da população-cliente, detectar em suas atitudes as causas etiológicas das condições de existência dessa mesma população. Resta, portanto, ao Serviço Social, procurar modificar as representações que a população-cliente faz de sua própria situação e mudar sua atitude em relação à mesma (IAMAMOTO, 2005. p.318).

Outra forma de atuação do Serviço Social explicada por Iamamoto (2005) era por meio de pesquisa de classificação de populações pobres, a qual permitia uma hierarquização dos riscos a que estavam sujeitos, a fim de delimitar uma população alvo, estabelecendo assim as bases de uma patologia social. São exemplos de classificações utilizadas: “irrecuperáveis”, “recuperáveis”, “evoluídos” e “não evoluídos”.

Em 1964 ocorreu o golpe militar. Esta fase foi de integração do Brasil à ordem internacional nos anos 70, a tática da ditadura militar utilizar-se das políticas sociais para apaziguar uma situação desfavorável aos trabalhadores, em que seus direitos trabalhistas foram reduzidos e até mesmo extintos (como o caso da estabilidade no emprego), explicita Salvador (2010). Esta fase também é conhecida pela expansão da previdência social em decorrência do processo de assalariamento.

Em meados de 1964, enquanto o Serviço Social passava por um processo de ampliação, os direitos civis e políticos foram duramente sufocados por medidas de repressão, tomadas pela cúpula militar. Relata Carvalho (2002), que o Brasil não contava, no momento do Golpe, com organizações civis fortes e representativas que pudessem refrear o curso da radicalização.

Na avaliação de Santos, W. (1979), com o golpe de 1964, o regime militar apareceu com o suposto objetivo de reformular as instituições para torná-las capazes de processar e compatibilizar acumulação e equidade. Essa fase, por volta de 1963 marca o declínio da ordem regulada. Mas, a partir de 1978, por meio dos novos movimentos sindicais, acentua-se o desmantelamento gradativo da ordem regulada vigente.

O período de 1966 a 1971, segundo Draibe (1993), foi caracterizado pela

completude do *Welfare State*¹³ brasileiro, nesse momento já existia a intervenção social do Estado e havia uma centralização para realização desta intervenção. Houve uma grande transformação das políticas sociais, as quais tiveram como pano de fundo a industrialização, a urbanização e a transformação da estrutura social brasileira. Os sistemas nacionais públicos organizaram-se, entre eles: a educação, saúde, assistência social, previdência e habitação. Estes passaram a ser estatalmente regulados, superando a forma anterior, fragmentada e seletiva. Consolidou-se a intervenção estatal na área da habitação e foram conferidos direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais.

O período entre os anos de 1945 e 1975 foi chamado de período “de ouro”, resultado obtido graças ao pacto realizado entre capital e trabalho, não só no Brasil, mas no mundo, ou seja, a realidade internacional influenciou o Brasil, pois foi na década de 1970 que o *Welfare State* brasileiro se consolidou. Esta época foi marcada por alto crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos países, aumento do gasto social, aumento da cobertura da força de trabalho contra riscos, entre outras medidas, conforme discutido no capítulo 1.

Especificamente no Brasil, em relação às décadas de 1960 e 1970, Castro (2009) relata mudanças sensíveis no processo de formação da proteção social brasileira. Diante da crise de populismo, ocorre a reestruturação das políticas sociais e a montagem de um aparelho estatal centralizado, com ampliação da racionalidade na implementação das políticas sociais e na definição de novas fontes de financiamento. Mas, ainda permaneceram iniquidades no sistema, apesar da incorporação de novos grupos sociais. Ocorre uma subordinação da política social aos imperativos econômicos ao mesmo tempo em que indivíduos são cooptados para a realização de interesses privados do sistema. O financiamento das políticas estava pautado principalmente na capacidade contributiva dos trabalhadores, o que gerava reprodução das desigualdades sociais, isto ocorria em decorrência da falta de oferta de direitos sociais a todos, fazendo com que fosse necessária a escolha de determinados grupos. A partir daí houve expansão lenta no sentido da incorporação de todos os indivíduos.

No que diz respeito à previdência social, Santos, W. (1979) relata que no ano de 1966, os diversos institutos de previdência social foram unificados, criando-se o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Este deveria administrar os seguros por acidentes de

¹³ Draibe (1993) utiliza o termo *Welfare State* para designar a proteção social no Brasil.

trabalho, os quais passaram a integrar a previdência social em 1967. O entendimento a respeito dos acidentes de trabalho mudou. Segundo Santos, W. (1979), os acidentes de trabalho passaram a ser atribuídos ao risco do processo acumulativo, devendo, portanto, haver compensação nestes casos via previdência social. O autor afirma que ainda não se tratava de um direito de cidadania.

A previdência social, segundo Leite (1978), era compreendida basicamente como um sistema de seguro social complementado por programas assistenciais. Seu conjunto de medidas foram destinadas a atender às classes assalariadas e outros grupos em emergência, em decorrência da cessação do salário ou de outras situações especiais. Mas, aos poucos, o sentido de “previdência social” foi se ampliando.

Em 1970, foi criado o Programa de Integração Social (PIS), ou seja, mais um programa para ser administrado no seio da previdência. Foi então, que se tornou essencial a criação de um ministério próprio para administrar a complexidade desta política. Assim foi feito, segundo Santos, W. (1979), e o antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social foi desmembrado, no ano de 1974, em dois: o Ministério do Trabalho e o Ministério da Previdência e Assistência Social, por meio da Lei 6.439 de 01/09/1977. Em paralelo, no mesmo ano, com a finalidade de apoiar na estruturação da previdência social, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas).

O presidente Geisel justificou a criação do MPAS como sendo uma necessidade decorrente da ampliação da política de previdência social, pois aos poucos a relação entre previdência social e trabalho foi ampliando-se permitindo a extensão dos direitos sociais e abrindo espaço para a estruturação da assistência social.

A LBA foi ligada ao MPAS, assim como a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Fundação Abrigo do Cristo Redentor. A assistência social começou a figurar como responsabilidade do Estado, passou a ser compreendida de forma desvinculada à concepção de seguro, mas ainda complementar a ele. Sua responsabilidade era destinada à organização dos benefícios em que não houvesse contribuição. Com o tempo, relata Leite (1978), a assistência social foi ganhando espaço e saiu da esfera da simples concessão de benefícios para oferta de programas destinados à população, independente do exercício de atividade profissional. Esta importância institucional foi percebida com sua colocação em situação de igualdade na estrutura do Ministério da Previdência Social.

Ao Sinpas, segundo Leite (1978), dentre outras funções foi destinada a responsabilidade por organizar as atividades das entidades ligadas a ele, como por exemplo, o Serviço Social da Indústria e do Comércio, compreendidos (SESI e SESC) e Fundação Garantia do Atleta Profissional (FUGAP), além de entidades estaduais e municipais.

De acordo com Leite (1978), a criação do Sinpas permitiu a concentração das receitas da previdência social e da execução dos serviços. Com isso, foram modificadas as atribuições da LBA e foi instituído o Fundo de Previdência e Assistência Social. De acordo com os termos do Sinpas, cabia à LBA prestar assistência social à população carente, mediante programas de desenvolvimento social e de atendimento às pessoas independente da vinculação destas a outras entidades.

A respeito da estruturação do Sinpas, afirma Leite (1978), estavam ligadas a ele o Instituto Nacional de Previdência e Assistência Social (INPS) e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Ao INPS foi designada a função de manutenção e concessão de benefícios, a prestação de serviços complementares, inclusive nos casos de acidentes de trabalho, por meio dos programas de previdência urbana, rural e aos funcionários públicos federais, além da concessão de Renda Mensal Vitalícia (RMV) aos maiores de 70 anos ou deficientes físicos. Ao INAMPS foram delegadas algumas funções. A que chama mais atenção é a execução de programas especiais de assistência médica aos “carentes”, antes mantidos pela LBA. A LBA foi reestruturada e teve suas atribuições ampliadas. A partir de então deveria desenvolver atividades relacionadas ao desenvolvimento social e à população.

Leite (1978) identifica a proteção social, na época dos anos 1970, sendo composta pelos serviços clássicos de educação, saúde e habitação, ofertados por entidades assistenciais diversas, além do Estado. Muitas delas estavam ligadas diretamente à previdência social. O Serviço Social da Indústria e do Comércio era central na oferta de assistência social. Em 1978, Leite (1978) aponta existência de 17.000 entidades assistenciais, culturais e científicas registradas. O mesmo autor indica um crescimento visível da quantidade de entidades de natureza filantrópica neste período.

Entre os anos de 1960 e 1980, Soares (2001) observa uma “modernização social” associada ao desenvolvimento capitalista da economia: industrialização, urbanização, expansão da educação, transição demográfica, etc. Estas mudanças geraram a criação de

grupos ocupacionais novos. Houve o decrescimento do campesinato e o simultâneo aumento da pobreza, crescimento do setor informal urbano, crescimento do proletariado com perda de rendimento, surgimento da terceirização e expansão da classe média alta.

Segundo Soares (2001) houve uma crise financeira nos anos 1980, a qual gerou consequências para as políticas sociais. Estas tiveram diminuição de destinação de recursos, tornando difícil o atendimento da demanda ampliada por serviços, em decorrência da situação econômico-social. A escassez produziu pressão por maior seletividade, descentralização e, por fim, uma revisão do papel do Estado enquanto produtor de serviços universais. Esta situação gerou a decisão de aumento da carga tributária, combinada com diminuição do gasto público, em especial da área social; além de desemprego, aumento do nível de pobreza e concentração de renda. A complexa situação da crise gerou o questionamento a respeito da adoção da estratégia da universalização associada à oferta de bem-estar pelo Estado.

Em paralelo aos pontos negativos trazidos pela crise financeira, Soares (2001) também relata alguns avanços nos indicadores sociais no período da década de 1980, tais como: melhoria das taxas de natalidade, aumento esperança de vida ao nascer, redução da mortalidade infantil, que na taxa de analfabetismo, crescimento na cobertura do saneamento básico, entre outros.

Entre as décadas de 1970 para a de 1980 ocorreu a de transição do regime autoritário para o regime democrático. Quando da queda do autoritarismo, de acordo com Carvalho (2002), os direitos civis cerceados, tais como a liberdade de expressão, de imprensa e de organização, foram recuperados. Ainda assim, muitos direitos civis continuavam inacessíveis à maioria da população, a luta por sua conquista se deu em torno de uma nova Constituição Federal, a qual permitiu um desenho inovador das políticas sociais de seguridade social.

A seguir retomar-se-á aspectos relevantes da década de 1930, chegando à época de 1980, visando destacar avanços e retrocessos do processo de consolidação da proteção social no Brasil, com ênfase na política de assistência social.

3.3 Breve retomada do processo de amadurecimento dos direitos sociais entre

1930 e a década de 1980

Draibe (1993) identifica um conjunto de transformações do Estado brasileiro, que conformam sistemas organizados de proteção social, articulados nacionalmente, compondo uma certa matiz de regulação estatal. Essas transformações permitem que se definam dois períodos marcantes em relação à periodização do *Welfare State* brasileiro: 1930/1943 e 1966/1971, dois períodos marcados por regimes autoritários. Sendo que, entre 1930 até o início da década de 1970 a autora classifica o *Welfare State* brasileiro como sendo meritocrático-particularista-clientelista. Tipos meritocráticos funcionam como mecanismos de estratificação social à medida que definem políticas específicas para grupos sociais diferentes. Neles, um dos critérios de elegibilidade é a contribuição direta para a sustentação das políticas. Tipos meritocráticos-particularistas podem causar o reforço a desigualdades preexistentes, tendo-se em vista que indivíduos com maiores dificuldades na satisfação de necessidades são também indivíduos com menor capacidade para contribuir com a seguridade.

A primeira parte do período citado acima, entre 1930 e 1943, têm-se a criação dos institutos de aposentadoria e pensões e a implantação da legislação trabalhista, que acontecem em meio a alterações nas áreas das políticas de saúde e de educação; é quando há um movimento de centralização, no Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos. Nos próximos anos, chegando ao início do segundo período, essas ações permanecem e se fortalecem, mas ainda sob um padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado.

No segundo período entre 1966 e 1971, verifica-se segundo a autora, a consolidação do sistema iniciado no primeiro e grande transformação das políticas sociais, tendo como pano de fundo a industrialização, a urbanização e a transformação da estrutura social brasileira. Organizaram-se os sistemas nacionais públicos, estatalmente regulados, principalmente os que dizem respeito às áreas de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), aí então há uma superação da forma anterior (fragmentada e seletiva). Consolida-se a intervenção estatal na área da habitação, introduzem-se o FGTS e o PIS-PASEP; os trabalhadores rurais são incorporados no mundo dos direitos sociais trabalhistas.

A autora defende que, o período de 1945 a 1960, foi marcado pela criação da base institucional e legal do *Welfare State* brasileiro, o particularismo expressava-se na forma de corporativismo. Segundo ela, da fase de consolidação do sistema em diante, o caráter clientelista foi o que mais afetou a dinâmica das políticas sociais no país. A ampliação das políticas assistencialistas favoreceu esse caráter do modelo, mas o clientelismo afetou também a educação e as políticas de habitação e saúde.

Para Draibe (1993), a abertura do serviço de emergência na área da saúde para toda a população e o fato de a educação básica ter se tornado obrigatória e gratuita, na década de 1970, não justifica o abandono da classificação do estado de bem-estar brasileiro em meritocrático-particularista-clientelista. Contribuem para esta avaliação a regressividade do sistema de financiamento das políticas sociais brasileiras.

Prosseguindo em seu raciocínio, considera que o desenvolvimento econômico rápido gerou uma profunda transformação da estrutura social. Esta traduziu-se em mobilidades social ascendente, contudo ofereceu salários baixos para a maioria da população, e muitos permaneceram em sub-empregos ou marginalizados no campo. Enfim, este processo trouxe miséria para muitos e mobilidade com grande desigualdade. Para a autora, o Brasil concedeu ao capitalismo amplo desenvolvimento, situação diferente da dos países “desenvolvidos”, em que o *Welfare State* surge com a condição do estabelecimento do pleno emprego e oferta de salário real com aumentos constantes.

No final da década de 1980, Draibe (1993) afirma que ainda era possível prever algumas tendências no plano político-institucional, das políticas sociais e no campo das relações entre o Estado, a partir das ações em curso. Manifestava-se uma descentralização político-administrativa, com fortes vertentes municipalistas mais comprometidas com a dinâmica da comunidade. No plano das políticas sociais, as inovações elevaram o grau de participação popular nos diferentes níveis do processo de decisão, elaboração e implementação das políticas. Finalmente, no campo das relações entre o Estado, o mercado e o setor privado lucrativo e não-lucrativo (o “terceiro setor”) surgiu uma tendência de mudança na forma de produzir, distribuir e gerenciar bens e serviços sociais.

Nesse último campo, segundo Draibe (1993), estavam em curso processos sociais com base em novas formas de solidariedade social, espaço antes ocupado parcialmente pelo Estado e pelo mercado. A presença do Estado sofria alterações, como a introdução de

mecanismos redutores do grau de participação nas políticas sociais. Espalhavam-se *tickets-refeições*, vale-transporte, auxílio e subvenções a famílias e entidades filantrópicas, até o progressivo crescimento de programas assistenciais (não necessariamente assistencialista), passando pela emergência da garantia, a todos os cidadãos, de uma renda mínima, um salário social.

Por outro lado, Draibe (1993) relata que essas tendências apontavam para uma nova direção do *Welfare State* brasileiro, rumo a um padrão socialdemocrata, universalista e com reforço do papel do Estado. Todavia, contrapunham-se outras tendências, tais como o enorme déficit social; a reestruturação do papel e das formas da ação do Estado em suas relações com o mercado e o terceiro setor; e, seletividade na oferta de bens e serviços sociais públicos, com clara opção pelo caráter compensatório das políticas sociais.

A respeito da época analisada, Jaccoud (2009a) entende que a princípio, os direitos sociais organizaram-se via seguro social e este permitiu diminuir a vulnerabilidade da situação de assalariado, simultaneamente despersonalizou as proteções baseadas na filantropia, contudo o projeto de seguridade social trará a possibilidade de oferta de atenção mais ampla, atendendo aos riscos sociais e estendida a toda a população, com acesso independente de contribuição. Enfim, a autora compreende que “A seguridade social está identificada à solidariedade com o indivíduo nas situações de dificuldade de prover o seu sustento, ou de provê-lo adequadamente” (JACCOUD, 2009, p. 60). De todo modo, a proteção social universal identificada com a seguridade social não acabou com a presença da lógica de seguros.

Outros aspectos da história da década de 1980 são trabalhados por Soares (2001). A autora relata entre os anos de 1982 a 1985 uma grave crise econômica caracterizada pela dívida e pelo ajuste econômico. Neste período, os gastos sociais de capital foram afetados, os planos das empresas públicas sofreram redução de direitos, corte de investimentos no setor público; redução de salários e pressões inflacionárias.

A partir de 1988, de acordo com Carvalho (2002), muito embora os direitos políticos tenham adquirido amplitude, a democracia política não resolveu os problemas mais urgentes, como a desigualdade e o desemprego. Permaneceram os problemas sociais e houve agravamento da situação dos direitos civis.

Para Carvalho (2002)¹⁴, o acesso aos direitos de liberdade de pensamento e ao voto não garantiram o acesso aos demais, como segurança e emprego, o que gerou, em sua opinião, uma cidadania inconclusa. Ou seja, segundo o autor, a garantia de direitos civis ou políticos no Brasil não representou a superação dos diversos problemas sociais presentes. Ele entende que no Brasil não houve uma construção para tornar orgânica a vinculação entre as três dimensões dos direitos (a civil, social e político), isto porque os direitos foram conferidos aos brasileiros, em um movimento de doação e negação, que fez com a cidadania não fosse possível de ser concluída.

A ideia central de Carvalho (2002) parte do argumentando de que a lógica da sequência sobre a conquista de direitos descrita por Marshall foi invertida no Brasil, ou seja, a pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.

3.4 Os bastidores da criação da Constituição Federal de 1988

No processo de discussão da Constituinte Federal de 1988 os entendimentos sobre como deveriam estar relacionadas as políticas de saúde, previdência e assistência social eram discordantes. Boschetti (2008) relata que o primeiro esboço sobre a seguridade social incluía no conceito de seguridade apenas a previdência e assistência social.

A saúde foi incluída no conceito de seguridade do relatório elaborado, ou seja, foi a intervenção do senador Almir Gabriel conferiu amplitude ao conceito de seguridade. Ele o definiu como um sistema integrado de ações dirigidas à proteção tanto dos trabalhadores como da população excluída do processo produtivo. Seu relatório, o qual representava a Comissão de Ordem Social, compreendia que “A integração dessas políticas era ainda mais estreita na medida em que não separava suas fontes de financiamento e buscava estabelecer sua complementariedade por meio da definição de funções” (BOSCHETTI, 2008, p. 159). Ainda sobre o projeto desta comissão:

A seguridade deveria ser financiada por toda a sociedade, direta e indiretamente, através de contribuições sociais, bem como de recursos provenientes do orçamento fiscal do Estado.... Sob esta nova perspectiva... os benefícios previdenciários seriam financiados por impostos, ao passo que os benefícios assistenciais e da saúde seriam financiados por contribuições sociais. A saúde deveria ficar com 30% do orçamento da seguridade social, e

¹⁴A concepção de José Murilo de Carvalho (2002) sobre a cidadania parte da ideia da pirâmide dos direitos de T. A. Marshall sobre a conquista destes na Inglaterra.

nenhum percentual era definido para a assistência social e previdência”
(BOSCHETTI, 2008, p. 159)

Esta proposta representava uma tentativa de ruptura com o ideal *bismarkiano*, de seguro social. Contudo, esta ruptura não se concretizou em relação a todos os benefícios da seguridade social. Por exemplo, a condicionalidade e a proporcionalidade entre a contribuição direta e os benefícios não foram suspensas nos casos dos benefícios de substituição de renda, tais como o auxílio-doença, as aposentadorias e pensões, o salário família e o seguro-desemprego. A previdência social passou de um direito restrito aos que tinham trabalho assalariado para um direito aos que contribuintes, ou seja, o sistema de seguros foi estendido a todos os trabalhadores inseridos ou não no sistema produtivo. No que diz respeito ao financiamento foi estabelecido que este deveria ser elaborado de forma integrada pelas instituições responsáveis, contudo a autonomia de cada área foi garantida.

Em determinado ponto das discussões da constituinte, Boschetti (2008) afirma que foi criado um bloco conservador, aliado ao governo, de parlamentares de centro-direita, conhecido como “Centrão”. Este apresentou um novo projeto de Constituição, que alterou aspectos essenciais da proposta inicial, tornando o sistema de proteção social menos universal e garantindo maior participação do setor privado na saúde e previdência social. Mas, o projeto do “Centrão” foi modificado pela Comissão de Sistematização, em que se conseguiu a manutenção dos princípios gerais da seguridade social, quais sejam: integração das três áreas, universalidade de cobertura, uniformização e equivalência dos benefícios entre trabalhadores urbanos e rurais, caráter democrático da gestão e equidade e diversificação das fontes de financiamento, com inclusão da contribuição patronal sobre o faturamento e o lucro.

Em relação à saúde, Boschetti (2008) explica que a estruturação da proposta de regulação para a política foi organizada por diversos grupos: o Núcleo de Estudos de Saúde Pública, da Universidade de Brasília (NESP/UnB), Ministério da Saúde, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e representantes do Movimento Sanitário. A discussão a respeito desta política seguiu quase inteiramente os princípios aprovados na Conferência Nacional de Saúde. No projeto apresentado ela foi garantida como um direito de todos os cidadãos e dever do Estado, sua organização baseou-se em um sistema único e descentralizado, financiado por um fundo nacional de saúde com recursos oriundos do Estado, devendo alcançar no mínimo 10% do PIB anual. A saúde foi o único direito assegurado incondicionalmente como derivado da cidadania, foi mantido seu caráter universal, público e

descentralizado. Contudo, foi mantida a participação do setor privado, atuando de forma complementar na oferta dos serviços.

Já no que se refere à regulamentação da política de Previdência Social, Boschetti (2008) esclarece que reuniram-se técnicos do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), além das centrais sindicais e do Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social de 1986. O ministro do MPAS apresentou proposta que pretendia transformar a previdência em seguridade social, transformando-a em conceito mais amplo, de forma a atender à coletividade. Utilizando dos conceitos de democratização da gestão, universalidade, regime único e prioridade no atendimento de certos riscos, além da requisição de ampliação das fontes de financiamento.

A discussão sobre como deveria estar “desenhada” a previdência social apresentou alguns pontos de consenso, afirma Boschetti (2008), como por exemplo: a ampliação das fontes de financiamento, incluindo tributos sobre o faturamento e lucro e contribuição dos empregadores sobre a folha de pagamentos, manutenção da aposentadoria por tempo de trabalho e separação entre política de saúde e aquilo que eles estavam designando como seguridade social. Mas, posteriormente o projeto da Comissão de Ordem Social, diferentemente da proposta do GT/MPAS, adotou o princípio da seletividade, abrindo espaço para a limitação de alguns benefícios às famílias de baixa renda e condicionando a aposentadoria por tempo de trabalho a uma idade mínima.

Por fim, após as longas discussões (BOSCHETTI, 2008, p. 167) esclarece que a previdência social ficou assim construída:

a aposentadoria não poderia ser inferior ao último salário recebido em período de atividade. Foram aprovados três tipos de aposentadoria: por invalidez; por tempo de trabalho sem limite de idade (35 anos de trabalho para os homens e 30 para as mulheres), com a possibilidade de concessão de aposentadoria proporcional após 30 anos de trabalho para os homens e 25 para as mulheres); e por idade (aos 65 anos para os homens e 60 para as mulheres, com a possibilidade de redução da idade em caso de exercício de trabalho penoso e de trabalho rural). Também foram incluídas aposentadorias especiais para professores após 30 anos de trabalho para os homens e 25 para as mulheres.

Em relação à previdência social foi mantido o caráter contributivo e obrigatório para os que exerciam atividade profissional e facultativa para os que não exerciam.

Se a previdência social havia sido identificada com o caráter contributivo prioritariamente, em paralelo, se fazia necessário determinar qual caráter seria conferido à

política de assistência social. A diferenciação entre as duas políticas era premente. Para realizar esta identificação da política de assistência social, à esta foi conferido o caráter de não-contributividade, complementar à previdência social.

Até a promulgação da CF 1988, no âmbito da política da assistência social as ações das instituições privadas dominavam. Boschetti (2008), afirma que essas agiam por meio de ajudas provisórias, clientelistas e residuais frequentemente relacionadas a um dever moral de ajuda. Mas, a partir da promulgação da nova Constituição, há um novo tratamento para a política de assistência social. Isto porque surgiram possibilidades de restabelecer limites entre a ação pública e privada neste campo.

A assistência social passou a ser responsável pela oferta de benefícios mensais no valor de um salário mínimo aos idosos, com mais de 65 anos de idade, que não possuíssem outra fonte de renda e às pessoas pobres portadoras de deficiência não atendidas pela previdência social. Esse desenho, de acordo com Boschetti (2008), apresentou avanços em relação ao antigo modelo que direcionava o benefício no valor de meio salário mínimo apenas aos maiores de 70.

Havia um forte movimento no sentido de tentar reduzir o espaço de atuação da assistência social. Uma disputa de caráter financeiro para que não houvesse absorção, por ela, dos recursos da previdência social. Para tanto, a assistência social deveria ater-se aos incapazes para o trabalho.

O esclarecimento sobre os limites de atuação de cada política pertencente à seguridade social deveria vir com a sua regulamentação pós-Constituição, para tanto ela determinou que o Congresso Nacional deveria regulamentar a seguridade social no prazo de 6 meses, mas segundo Boschetti (2008), este prazo não foi cumprido¹⁵.

A promulgação da CF de 1988, nos moldes em que foi aprovada, na opinião de Boschetti (2008), ao mesmo tempo em que inovou a assistência social, propondo uma forma interativa de relação entre os três níveis de governo e a sociedade, retirando a sobreposição de poderes, determinando a descentralização e a participação da sociedade na gestão, fortalecia a velha dicotomia entre capazes e incapazes para o trabalho, pois adotou um conceito de pobreza focalizado na pobreza para definir que teria acesso a certos benefícios. Ao adotar essa

¹⁵ O próximo subitem tratará do processo de regulamentação da seguridade social no pós-CF.

postura, a autora afirma que a LOAS ressuscitou a categorização moral, segundo a qual, os pobres não inseridos no mercado de trabalho são considerados vagabundos.

Para Boschetti (2008), a combinação de previdência aos que participam do mercado produtivo e assistência social para pobres inaptos ao trabalho, seria coerente em países onde predomina sociedade salarial, contudo, como não houve no Brasil a consolidação da condição salarial, portanto, a CF deixou em aberto a forma de assegurar renda aos pobres economicamente ativos em condições de trabalhar, mas que são rejeitados ou expulsos do sistema produtivo.

Outro ponto criticado por Boschetti (2008) é o que se refere à introdução da medição de pobreza via “linha da pobreza”, considerada restritiva pela autora. Três benefícios de transferência de renda (BPC, auxílio-funeral e natalidade) foram reconhecidos como direito pela LOAS e, por serem legalmente garantidos, podem ser reclamados pela população, têm a garantia da irrevogabilidade e são obrigatórios e intransferíveis.

Para a autora, é inegável que a Constituição Federal e LOAS trouxeram restrição de acesso aos benefícios e introduziram o princípio da exigência da comprovação da pobreza e da miséria, fortalecendo o simbolismo vexatório da política de assistência social. Boschetti (2008) acredita que ficou explícito o moralismo na regulamentação aprovada.

Nos dizeres de Boschetti (2008): a Carta Magna condicionou a previdência social à contribuição financeira direta, no formato de seguro, e à assistência social a prestação de serviços focalizados à categorias bastante limitadas, cuja principal característica era a incapacidade para o trabalho.

A CF incorporou em seu texto pontos controversos, na opinião da autora, como, por exemplo, a associação da assistência social à categoria dos miseráveis, dos incapazes de assegurar sua própria sobrevivência, tornando esta restrita aos pobres excluídos do trabalho e aos incapazes de trabalhar.

Sobre a assistência social, Boschetti (2008) aprofunda sua análise crítica ressaltando que apesar da CF ter afirmado que a política em questão seria prestada a quem dela necessitasse, em seu art. 203, limitou as funções desta política à proteção da maternidade, das crianças, dos idosos, dos adolescentes e dos inválidos. E em relação aos pobres capazes de trabalhar, reafirmou a clássica fórmula de garantia da assistência social via trabalho, o que significava que a condição para ter acesso à política seria além da condição de pobreza a

incapacidade para o trabalho.

Contudo, outros autores consideram que o resultado obtido com a aprovação da CF de 1988 e da LOAS é muito positivo se consideradas as investidas neoliberais que ocorreram na década de 1990 e as tentativas de limitação do escopo de atuação da assistência social. Draibe (1993), por exemplo, considera a CF como sendo representante de avanço em certos aspectos. No tocante à correção de desigualdades acredita que a Carta Magna introduziu avanços formais, a partir dos direitos trabalhistas e da criação da seguridade social, corrigindo iniquidades e ampliando direitos.

A Constituição de 1988, segundo a autora, representou uma nova chance de se promoverem avanços significativos no padrão brasileiro de proteção social. Dentre os avanços, estão os princípios universalistas dos direitos sociais, visando a uma maior igualdade, via políticas de Estado. Sua forma se expressa na garantia de uma renda mínima e na edificação de equipamentos públicos gratuitos de acesso universal. As inovações trazidas pela Constituição de 1988 pareciam indicar para a constituição de um novo sistema, com políticas sociais de caráter mais redistributivo e maior responsabilidade pública em sua regulação.

Para Castro (2009), as inovações da CF de 1988 trouxeram perspectivas promissoras para as políticas sociais, principalmente pela garantia de recursos públicos vinculados, tornando possível manter o ritmo de crescimento dos gastos sociais de algumas áreas. A descentralização também trouxe modificações para a dinâmica do gasto social brasileiro permitindo maior capacidade de financiamento dos gastos públicos dos entes federados, o que poderia gerar maior dependência em relação à União. A definição das responsabilidades a cerca dos encargos sociais dos entes federados não foram bem determinadas, gerando desequilíbrios e controvérsias na década de 1990.

Segundo Jaccoud (2009a), houve no Brasil a partir da CF de 1988 a ampliação dos programas de garantia de renda, destacando-se a emergência de benefícios monetários de natureza não-contributiva direcionados para a ampliação da cobertura para riscos relacionados à perda da capacidade de trabalho. Em paralelo, surgiu um pilar da garantia de renda à população em situação de extrema pobreza. No Brasil, de acordo com Jaccoud (2009), a proteção social fortaleceu-se a partir da CF de 1988, foram instituídas novas regras para os benefícios vinculados à previdência social, foram criados benefícios no âmbito da assistência

social e assegurada a integração entre ambos sob o princípio da seguridade social. E mesmo havendo nos anos da década de 1990, forte crítica neoliberal à expansão da intervenção do Estado, as políticas de garantia de renda foram fortalecidas e resistiram às reformas restritivas e às limitações de ordem fiscal e orçamentária.

Jaccoud (2009a) defende que a década de 1990 inaugurou um novo padrão de proteção social no Brasil a partir da instituição da seguridade social, a qual instituiu medidas públicas contra privações econômicas e sociais. Para a autora, a configuração da estrutura da seguridade social constituída pela Assistência e Previdência Social e Saúde, cada uma com suas especificidades de atendimento às necessidades sociais, representou alterações radicais. Enfim, a CF ampliou a possibilidade de acesso aos direitos sociais e, por consequência, o campo da proteção social.

A respeito da descentralização, ocorrida nos anos 1990, Soares (2001) considera que esta foi implementada prevendo-se a transferência de responsabilidades¹⁶ aos estados e municípios sem que paralelamente fossem destinados recursos e orientação para tanto. A eles ficou o ônus de implementar e financiar as políticas. As entidades privadas tinham o mesmo *status* perante os estados e municípios, desenho que permitiu o fortalecimento de entidades privadas de filantropia e de organizações não-governamentais na execução do que deveria ser de responsabilidade do Estado.

Observa-se, a partir de 1993, o início de um período marcado pela ampliação da concepção de assistência social, que passou a ser vista como direito social. Também houve universalização do acesso e fortalecimento da ideia de gratuidade aos serviços estatais. Ou seja, houve redução do estatismo com preservação do caráter público e gratuito dos serviços.

As políticas integrantes da seguridade social (saúde, previdência e assistência social), a de educação (creche, pré-escola, ensino básico, ensino secundário e ensino superior) e a habitação foram contempladas pela CF com a base legal necessária para possibilitar medidas bastante promissoras (DRAIBE, 1993). No entanto, a necessidade de detalhamento via legislação complementar e a definição de disponibilidade de recursos para o financiamento das políticas sociais não permitiram vislumbrar, à época, se esse novo padrão

16 O tema da descentralização será tratado no capítulo 3.

seria efetivamente alcançado. A respeito de como se deu esse processo de regulamentação da seguridade social é que o próximo subitem se deterá.

3.5 O processo de regulamentação da Seguridade Social após CF de 1988

Na realidade, foi longo o processo de regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Este teve início no governo Sarney, passando por Collor e aprovado finalmente por Itamar Franco.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) foi designado para elaboração de uma proposta de regulamentação da seguridade social. Este por sua vez convidou o Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social da Universidade de Brasília (NEPPOS/CEAM/UnB) para apoiá-lo nesta construção da regulamentação da assistência social. Desta forma, foi criado o primeiro projeto de regulamentação da assistência social, explica Boschetti (2008), abarcando os seguintes princípios: atendimento às necessidades sociais; compreensão da assistência social como política resultante da relação entre Estado e sociedade, devendo ser compreendida em seu caráter histórico; o terceiro princípio visou a garantir que assistência social fosse um direito social; o quarto confirmou que assistência não seria guiada pela lógica contratual, de seguros; o quinto tratou da organização e da gestão caracterizadas pela descentralização com direção única em cada esfera de governo.

Nesse processo, existiam outros grupos interessados no tema, afirma Boschetti (2008): os representantes da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), cujo interesse era reduzir a assistência social para que esta não absorvesse os recursos destinados à previdência social, para tanto, sua proposta restringia-se ao estabelecimento dos benefícios presentes na Constituição Federal. O terceiro grupo era constituído de funcionários da LBA que tentavam garantir seus postos de trabalho e poder de orientação dos rumos da assistência social. Estes dois atores opuseram-se ao projeto apresentado pelo NEPPOS/UnB em conjunto com o IPEA, e não o acataram. Visando dirimir as diferenças e alcançar um acordo foram organizados simpósios com a participação de representantes diversos. Mas, ainda assim a LBA e os representantes da Secretaria Nacional de Assistência Social do MPAS apresentaram outros projetos em separado.

Enquanto ocorria esse processo de tramitação legal, Boschetti (2008) relata que o

Presidente Collor criou o Ministério da Ação Social. Unindo sob sua denominação a LBA, a Funabem e o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA).

Uma forte razão para o retardamento da aprovação da regulamentação da assistência social foi de origem financeira (BOSCHETTI, 2008). Até aquele momento, os recursos que deveriam ser destinados para o financiamento da seguridade social estavam sendo usados na manutenção de outros gastos. A partir da aprovação da lei, deveria ser criado um fundo para a seguridade social, com destinação exclusiva para as políticas de saúde, assistência e previdência social o que impediria o desvio na forma de utilização dos recursos.

Afirma Boschetti (2008) que, durante o mandato de Collor, sua esposa foi diretora da LBA, este período foi o de maior viés caritativo e clientelista. Não demorou muito tempo para que os desmandos e a corrupção da direção da LBA estimulasse os próprios funcionários, os quais antes se posicionaram contrários ao projeto de reestruturação da assistência, se unirem-se em torno do objetivo da reestruturação da assistência, ainda que sofressem com a extinção da LBA.

Enfim, no ínterim de 1988 a 1993, Boschetti (2008) relata incontáveis projetos de regulamentação da assistência social sem sucesso. Até que o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) mobilizou a categoria de assistentes sociais no Brasil inteiro, chamando os profissionais a engajarem-se na discussão e elaborarem uma proposta de projeto. Entrou em cena uma visão mais progressista do serviço social, que reconhecia o caráter contraditório das políticas e que, portanto, acreditava na possibilidade da assistência social enquanto garantidora de direitos sociais. Partindo do projeto elaborado pela UnB/Ipea a Comissão Nacional de Assistentes Sociais o alterou, melhorando-o. Neste, a descentralização estava garantida, além de três benefícios: o de prestação continuada e o benefícios eventuais (auxílio-natalidade e funeral). Estes dois seriam benefícios seletivos, direcionados para beneficiários com renda de até três salários mínimos.

Contudo, em paralelo, foram construídas outras duas propostas: uma pelo deputado Geraldo Alckmin e outra pelo deputado Reditário Cassol. Boschetti (2008) esclarece ainda que diante dos interesses diversos que se apresentavam, correram mais de dois anos de tramitação de projetos de leis com essa temática. Apenas conseguiu-se a aprovação de uma proposta em outubro de 1993 (Lei n. 8.742) durante o governo de Itamar Franco, quando a relatora Deputada Federal Fátima Palaes, designada pela Comissão de Seguridade Social e

Família, da Câmara dos Deputados, deu forma à negociação, conciliando os interesses do governo, incorporando sugestões dos parlamentares e, principalmente, evitando adotar as sugestões que implicassem aumento imediato de despesas. Foi assim que obteve êxito na aprovação de seu projeto de lei.

Houve restrição quanto à amplitude da proposta aprovada, afirma Boscheti (2008), pois esta não incluiu as emendas que estabeleciam em dois salários mínimos a renda per capita mensal para acesso aos benefícios; nem introduziu uma prestação continuada a crianças nem sequer permitiu uma reserva para o orçamento anual da assistência social de 10% do orçamento da seguridade social. Também não incluiu a previsão de extinção imediata da LBA. Por outro lado, a proposta representou alguns avanços, como por exemplo, a adoção do princípio da supremacia da responsabilidade estatal na condução da política pública; atribuiu ao Conselho Nacional de Assistência Social a função de analisar e aprovar o orçamento anual desta política social; também foi prevista a redução progressiva da idade de 70 para 65 anos para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada, em um prazo de 48 meses; quanto ao benefício para famílias com crianças de até seis anos de idade, conferiu ao CNAS a responsabilidade por propor a criação desse benefício aos Estados e municípios.

Como foi demonstrado, o processo de regulamentação das políticas integrantes da seguridade social foi árdua e perpassado por diversas controvérsias políticas e conceituais

3.6 Os direitos sociais na década de 1990

Para além da normativa instituída pela CF e considerando os acontecimentos do período de 1990 a 1992, Castro (2009), o analisa como sendo de rearticulação do bloco conservador. Ele identifica a gestão de Collor como sendo geradora de desorganização das finanças por conta de suas políticas públicas e da abertura econômica ao capital internacional. Em relação ao social, foi obstruída a consagração dos novos direitos previstos na CF ao adotar manobras de desconsideração dos prazos constitucionais, interpretação inadequada dos dizeres constitucionais e descaracterização das propostas via veto parcial de dispositivos essenciais. Na seguridade social, houve a tentativa de desvinculação dos benefícios previdenciários do salário mínimo, distorções no texto do Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social aprovado, ataque à estrutura de financiamento do Sistema de Saúde (SUS).

Tudo isto coroado pela diminuição dos gastos sociais em seu governo. Enfim, para o autor, o governo Collor conquistou um resultado negativo para as políticas sociais.

A análise de Draibe (1993) sobre o mesmo período é no sentido de concordância com Castro (2009), ela caracteriza a estratégia governamental de política social como sendo de forte desaparelhamento e fragmentação burocrática, a qual em sua opinião resultou de ataques à presença do Estado na vida social.

Em relação aos períodos entre 1993 e 1994, durante o governo de Itamar Franco, Castro (2009) destaca o início aplicação efetiva da legislação social infraconstitucional, compostas por leis orgânicas da seguridade social. Bastante importante no período foi a constituição de nova legislação da previdência rural, com aumento expressivo de sua cobertura. Contudo, em 1993, eclodiu uma crise no financiamento da saúde, por conta de restrições fiscais, o que fez com que se recorresse ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Foi quando foi criada a solução via Imposto sobre Movimentação Financeira (IPMF) que depois viria a se chamar Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Gastos sociais vinculados passaram, de acordo com Castro (2009), a ser compreendidos como obstáculos ao equilíbrio orçamentário, como alternativa a flexibilidade na alocação de receitas públicas. Visando trazer equilíbrio para a grave inflação, FHC apresentou o Plano Real e o Fundo Social de Emergência (FSE), o qual viria a chamar-se no futuro, de Desvinculação dos Recursos da União (DRU). A avaliação do autor sobre a efetividade da adoção do FSE é negativa.

Prosseguindo nos anos de 1995 a 2002, no governo FHC, Castro (2009) o caracteriza por uma tensão na conciliação dos objetivos macroeconômicos de estabilização e reformas sociais direcionadas para o alcance de eficiência das políticas públicas. O insucesso de programas sociais foi considerado pelo governo uma deficiência de gestão e carência de critérios transparentes para a alocação de recursos.

Esta época, na opinião de Castro (2009), foi marcada por uma constante tentativa de redução de recursos destinados às políticas sociais, mas por conta das vinculações constitucionais várias delas foram “protegidas”, outras sofreram perdas e não lograram avançar em qualidade e ampliação dos benefícios. Contudo, a reforma agrária, os investimentos em infraestrutura social, aí considerados o saneamento básico, a rede hospitalar,

universidades, etc. sofreram bastante.

Em relação ao período em questão, Fagnani (2005) enfatiza o desenvolvimento da política de assistência social. No primeiro mandato de FHC, foi lançado o Programa Comunidade Solidária. Este consistiu na articulação de iniciativas do governo e da sociedade tendo em vista o combate à fome e à miséria dos municípios mais pobres. A redução da mortalidade infantil, alimentação, moradia, saneamento básico, geração de emprego e renda estavam dentre seus objetivos. Contudo, ele não era responsável pela gestão de recursos ou fundos, apenas articulava programas prioritários por meio de um Conselho Executivo, integrado pela sociedade civil. A responsável pela política era a Primeira Dama Ruth Cardoso, que presidia seu Conselho. Todavia, seu funcionamento não obteve resultados significativos, o que gerou questionamentos a seu respeito. A partir de então, houve mudança de foco passando de políticas compensatórias para políticas de desenvolvimento local. Seu nome foi modificado para Programa Comunidade Ativa. Seu objetivo passou a ser estimular o desenvolvimento sustentável em cidades no interior do país por meio de políticas de micro-crédito e organização comunitária para receber benefícios das ações sociais implementadas pelo governo.

Para Fagnani (2005), tanto o Programa Comunidade Solidária, quanto o Programa Comunidade Ativa visavam articular ações focalizadas no interior das políticas universais via integração das ações intergovernamentais. Fagnani (2005) cita a criação de outro programa social, o Plano de Apoio aos Estados de Menor Desenvolvimento Humano (Projeto Alvorada). Na mesma perspectiva, o programa Rede de Proteção Social (RPS), um conjunto de 22 programas. Enquanto que o Regime de Previdência Social contemplava programas de corte universal, de outro lado, contemplava programas de transferência monetária focalizados nas famílias pobres.

Durante os anos de 1995 e 1996, foi realizado intenso debate para definir os conteúdos e princípios norteadores da PNAS. Esta proposta, segundo Fagnani (2005), foi elaborada por iniciativa da Secretaria de Assistência Social (SAS) e aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O documento preliminar da PNAS pautou-se pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e pelas decisões da I Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 1995 em Brasília.

No final de 1997, SAS editou a Norma Operacional Básica (NOB) n.º 1/97, que disciplinou o processo de descentralização da política de assistência social, ela apresentou a estrutura básica do sistema descentralizado da assistência social, sinalizou seus pressupostos, princípios e diretrizes, estabeleceu as competências dos órgãos gestores, caracterizou os níveis de gestão, os requisitos básicos para sua eficiência e eficácia.

Pochmann (2004) afirma, sobre o período após a CF de 88, que houve sinais de retrocessos no sistema de proteção social no Brasil, diante da queda da renda do trabalho, da expansão do desemprego aberto e de ocupações precárias. Boschetti (2008) esclarece que os anos de 1990 foram marcados pela reação burguesa à Constituição Federal 88, vista pelos neoliberais como perdulária e atrasada. Para combater estes males foram realizadas reformas do Estado, compreendidas pela autora como verdadeiras contrarreformas. Neste processo, a social democracia, expoente do movimento foi influenciada por políticas neoliberais direcionadas ao mercado.

A participação política não era possível neste formato de gestão de política pública, já que o planejamento era centralizado. Tampouco a execução era fiscalizada pela população, o que distanciava os brasileiros da construção de sua cidadania participativa.

De acordo com Soares (2001), esta época foi marcada por uma divisão de acesso. Os mais pobres passaram a demandar mais dos serviços ditos universais, enquanto que a classe mais abastada passou a valer-se dos serviços privados. Esta classe deixou de lutar pela qualidade dos serviços, diminuindo o poder de pressão da sociedade. A privatização acirrou as desigualdades de acesso na medida em que não há igualdade de acesso ao mercado por todos. A maioria da população sem recursos suficientes para utilizar os serviços privatizados ficou à mercê de serviços que são incapazes de atender as suas necessidades.

A “reforma” teve como mote a crise fiscal, que no entender de diversos autores (SOARES, 2001; BOSCHETTI, 2008a e SALVADOR, 2010) representaram uma contrarreforma, causando restrições de direitos sociais que sofreram com o advento do tripé neoliberal: privatização, focalização e descentralização. Segundo Soares (2001), a crise deveu-se na realidade à dívida pública provocada pela mudança nas relações econômicas internacionais e nacionais.

Para Stein e Pereira-Pereira (2010), as “reformas” realizadas nos anos 1990, principalmente, a da previdência seguiram orientações neoliberais da agenda apontada pelo

Consenso de Washington, no Brasil fortaleceram-se estratégias focalistas e discriminatórias de atenção social, orientadas por organismo multilaterais. De acordo com as autoras, o país abriu-se para o processo de privatização de empresas estatais e de serviços. A ideia veiculada era a de que as políticas seriam melhor geridas se fossem divididas as funções de planejar e de executar. Neste desenho, caberia ao Estado o planejamento das políticas e às instituições privadas sua implementação. Iniciou-se um processo de defesa pela privatização e para sustentar esse processo. Soares (2001) afirma que um dos argumentos utilizados foi a necessidade de direcionar os recursos das políticas sociais para a população mais pobre, já que a escassez de recursos não permitiria a destinação dos recursos às políticas universais.

A estratégia da privatização muitas vezes esteve ligada aos cortes nas áreas sociais, permitindo a criação de demandas. Paralelamente, a esta estratégia os empresários que atuam neste mercado foram financiados. Soares (2001) alerta que esta prática tem implicações como: a mercantilização, a capitalização do setor privado, a deterioração e o desfinanciamento das instituições públicas.

Para Soares (2001), as consequências da influência do neoliberalismo no Brasil foram negativas. Como exemplo, cita: a liberalização indiscriminada das importações, o que gerou destruição de segmentos inteiros de nossa economia; a necessidade de manutenção da importação em níveis altos implicou em ajustes elevados da balança comercial, muitas vezes sem sentido, já que acaba por se importar produtos não relevantes; outro ponto negativo foi a redução de recursos destinados às políticas sociais provocando desemprego e elevação das demandas por serviços sociais. Em sua opinião, o resultado desta investida foi a geração de uma “nova” pobreza.

Contudo, a visão apresentada acima não é unânime. Fagnani (2011) e Jaccoud (2009) compreendem que apesar da “onda” neoliberal que influenciou países do mundo inteiro, o Brasil entre os anos de 1970 e 1988, caminhou na contramão seguindo rota inversa à do neoliberalismo. Isto porque havia um forte movimento favorável à redemocratização. A consequência foi a conquista de uma Constituição Federal que consagrou as bases de um sistema de proteção social pautado em um Estado de bem-estar Social e ancorado na universalidade da seguridade social.

Para Jaccoud (2009), o fortalecimento do pilar transferência de renda se deu de forma a incluir grupos antes excluídos da proteção social. Ela cita, que a partir da CF de 1988

foi introduzida a previdência rural que flexibilizou a contribuição do trabalhador rural em regime de economia familiar e ultrapassou a concepção estrita de seguro social. A CF instituiu o BPC, o qual foi regulamentado pela LOAS e pelas leis 12.435, de 06/07/2011, 12.479, de 31/08/2011, que alteraram dispositivos da LOAS e Decretos n.º 6.214, de 26/09/2007 e 564, de 12/09/2008. Para a autora, o benefício significou grande inovação já que garantiu ampla cobertura à população idosa.

Para a autora, este benefício abriu espaço para benefícios de transferência de renda não-contributivos, além de incluir populações aptas ao trabalho. De fato, antes da CF de 1988, a assistência social no Brasil estava caracterizada por uma ação residual, suplementar em termos de recursos, fragmentada em termos de programas e ações e pouco clara quanto aos seus objetivos e ao seu público. As ações eram ofertadas por meio de ações pulverizadas, fragmentadas e sem o financiamento assegurado legalmente e permaneciam à mercê do clientelismo governamental e populismo. E tinham como mote de sua principal de atuação um dever moral de ajuda, o surgimento da assistência social como um direito garantido formalmente somente deu-se a partir da Constituição Federal promulgada no ano de 1988. A carta constitucional trouxe e seu texto o reconhecimento da assistência social enquanto política pública não contributiva, parte integrante da seguridade social, comungadas para ofertar benefícios monetários e acesso aos serviços sociais. Até então, no âmbito da assistência social, as ações das instituições privadas predominavam e com a nova legislação surgiu a possibilidade de restabelecer os limites entre a ação pública e privada.

Ainda no que diz respeito aos avanços no período, Fagnani (2011) aponta para a conquista de direitos trabalhistas e sindicais. Afirma que foram particularmente expressivas, houve extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais, jornada semanal de trabalho reduzida, punição por demissão sem justa causa, licença-maternidade assegurada, autonomia sindical e o direito de greve foram consagrados.

No setor da saúde pública, Fagnani (2011) enaltece a consagração do Sistema Único de Saúde (SUS) como universal e gratuito, substituindo o modelo privatizado adotado anteriormente. Na previdência social, houve a extensão deste direito aos trabalhadores rurais sem necessidade de contribuição. Em relação à assistência social foi criado o principal benefício não-contributivo hoje existente: o Benefício de Prestação Continuada, voltado aos idosos pobres e aos portadores de deficiências. A educação foi organizada de forma a ser

universal e gratuita. Enfim, a Constituição Federal articulou as políticas que compõe a seguridade social e ao mesmo tempo procurou vinculá-las às suas fontes de financiamento.

Enfim, este desenho formado pela CF de 1988 apresentou um grande avanço em relação ao formato de funcionamento das políticas sociais brasileiras. A Carta Magna, ainda que esbarrando em limites políticos que a cercearam em todo o seu potencial de reorganização do aparato de proteção social, o conferiu importantes instrumentos para oferta de uma cidadania pautada em direitos.

Em relação à política de assistência social, esta saiu de uma condição pré-Constituição, em que ações eram realizadas de forma pulverizadas, entre entes federativos e diversos órgãos governamentais, incluindo-se com destaque as entidades privadas e caritativas para uma condição de política de responsabilidade governamental dos entes federativos, possuindo obrigatoriamente fundos orçamentários próprios.

Daí em diante fazia-se necessária a construção de conceitos e um desenho institucional para o adequado funcionamento desta política e ao mesmo tempo uma base sólida para sua constituição, tanto do ponto de vista normativo, quanto orçamentário. E foi o que a década dos anos 2000 lhe reservou. São os detalhes dos avanços e limites encontrados pela política de assistência social em sua consolidação enquanto política pública de cunho universalizante que serão apresentados e discutidos no capítulo 4.

4. CAPÍTULO- A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo tratará dos seguintes temas: Base conceitual do SUAS; Desenho institucional do SUAS; Especificidades do financiamento da política de assistência social e Programas de transferência de renda da assistência social no Brasil.

4.1 Base conceitual do Sistema Único de Assistência Social

Como descrito no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 foi o marco definitivo da transição de um escopo de execução da assistência social realizado principalmente pela esfera privada, para um escopo institucional em que a responsabilidade por sua execução passou a ser do Estado. Abriram-se as portas para a concretização do direito à assistência social, que deveria ser realizada em interlocução com as demais políticas setoriais e ofertada a todos os que dela necessitassem.

Apesar dos pontos controversos aprovados no texto da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), foi a partir dela que se tornou possível traçar as novas regulamentações para a área. A partir de então, foram designadas funções e divisões de responsabilidades aos entes federados. Cada um passou a ser responsável por ter um plano de ação construído com o aceite democrático, por meio de sua apreciação nos conselhos de assistência social, com participação tripartite e voltado para as necessidades sociais (SPOSATI, 2009). A partir de então, as necessidades sociais seriam enfrentadas a partir de um planejamento, e os resultados a serem alcançados, previstos e demonstrados por meio de dados objetivos para os participantes de sua gestão. Logo, esta saiu do poder de um governante, em que havia um comando uníssono; para transformar-se em gestão participativa, em que devem estar presentes as três esferas (privada, estatal e usuários).

A respeito do processo de descentralização da assistência social, Toledo (2012) indica que até meados de 1997, o objetivo de alcançar a municipalização da política não obteve sucesso, pois a proposta da descentralização significava a transferência de responsabilidade pelo pagamento de convênios às entidades não governamentais. A

municipalização da assistência social, neste momento também significava retirar a responsabilidade da instância federal e estadual em relação às ações da área. Essa proposta foi arrematadora de posições contrárias a ela.

Stein (1998) relata que a descentralização da forma como foi operada não resguardou os princípios da flexibilidade, gradualismo e transparência no processo decisório e no controle social. A autora afirma que, para que haja sucesso no processo de descentralização, é preciso a adequação das variáveis tempo e espaço, pois a descentralização não se faz somente mediante atos normativos. Nesse sentido, Toledo (2012) defende que a descentralização implica necessariamente na existência de uma pluralidade de níveis de decisão exercida de maneira autônoma pelos órgãos do governo central. A descentralização requer a distribuição de poder, recursos humanos, financeiros e físicos.

Toledo (2012), a partir dos estudos de Arretche, argumenta que a assistência social, desde a promulgação da LOAS, passou por um momento de instabilidade institucional, devido à transmissão de responsabilidades às instituições por ela. Se antes a LBA era a responsável pela assistência social, depois passou a ser de responsabilidade da Secretaria de Assistência Social (SAS). O processo de municipalização levado a cabo por esta não levou em consideração a estrutura criada pela LBA. A SAS ficou encarregada de coordenar a PNAS e implantar a LOAS, o que requeria a utilização de estratégias para a realização da transição de um modelo centralizado para um modelo descentralizado. A primeira medida adotada para alcançar a descentralização foi a “estadualização”, com início em 1997, quando da elaboração da NOB n.º 01. Este foi o marco da municipalização no âmbito da assistência social. A estadualização consistiu no repasse de atribuições do nível federal para o estadual, na forma de convênio e teve como objetivo a descentralização político-administrativa.

Aos estados coube a intermediação entre o governo central e os municípios, com administração dos recursos repassados daquele a estes, via convênio para as redes de instituições de assistência social, que, segundo Toledo (2012), não sofriam fiscalizações. Ainda segundo a mesma autora, o processo de municipalização com transferência de inúmeras responsabilidades se deu sem que os municípios percebessem o processo em trânsito.

A partir da CF de 1988 e da posterior construção do aparato legal da assistência social como política pública, representado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004 e pelas Normas

Operacionais Básicas do SUAS (NOB/SUAS), de 2005, e de Recursos Humanos (NOB/SUAS-RH), do ano de 2006, estabeleceu-se um mecanismo robusto de leis, princípios, diretrizes e normas que orientaram o processo de criação, implementação, financiamento, controle e descentralização da gestão da política pública de assistência social.

Apesar do embate político travado na elaboração da LOAS e das restrições impostas ao seu texto, ela representou parte de um processo novo vivenciado pela assistência social. Foi a partir dela que se estabeleceu um modelo de gestão participativo e democrático. Para Sposati (2009), a regulamentação da assistência social também marcou o início do desenvolvimento de um Modelo de Proteção Social Não Contributivo, que foi além da vinculação dos direitos ao emprego formal, pautado na condição precípua de cidadania, direitos e responsabilidade do Estado.

As principais diretrizes que guiaram a assistência social foram: a descentralização, a participação popular, a responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo e a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. A integração entre as políticas setoriais foi o caminho escolhido para superar as desigualdades socioterritoriais, assim como a garantia dos mínimos sociais e o atendimento das contingências sociais. Para conquistar estes objetivos foi pautada na universalização dos direitos sociais e na garantia da convivência familiar e comunitária. A partir dos anos de 2003 a 2010, verificou-se grande expansão e relevância da política de assistência social, tanto do ponto de vista da regulamentação, quanto da destinação orçamentária, isto principalmente porque um dos objetivos de então (governo Lula) era o de acabar com a fome. Para tanto, a principal estratégia eleita foi a centralização dos programas de transferência de renda em um grande programa gerenciado pela política de assistência social, o Programa Bolsa Família. Paralelamente, houve o fortalecimento da luta pela sociedade civil para que a LOAS fosse colocada em prática.

O crescimento da destinação orçamentária para a área é exemplificado na tabela de número 1. Em que se percebe uma evolução de destinação orçamentária da ordem de 242%, entre os anos 2004 (ano base da realização da presente pesquisa) e 2011. Em resumo, enquanto que em 2004, a destinação de recursos para a área foi de 19 bilhões, em 2011, chegou a 47 bilhões (os dados apresentados são relativos aos valores pagos).

Segundo Salvador (2011a), o aumento da destinação orçamentária para a política

de assistência social deve-se 4 motivos: a. até 2003, os recursos destinados às despesas orçamentárias do pagamento do extinto benefício assistencial Renda Mensal Vitalícia (RMV – idade e invalidez) que eram alocadas na função previdência social passam, a partir de 2004, a serem alocados no FNAS; b) o segundo motivo se deve a alteração do Estatuto do Idoso, que reduziu o limite de idade para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na CF/88 e regulamentado pela LOAS, de 67 para 65 anos, contribuindo para o aumento do quantitativo de benefícios pagos a partir de 2003; c) A terceira razão indicada por Salvador (2010a) para o aumento da destinação orçamentária à área se deve à recuperação do valor do salário mínimo, que teve um aumento de 57,3%, no período de 2003 a 2010, fator que impacta nos pagamentos dos benefícios assistenciais (BPC e RMV); d) Por fim, o quarto motivo indicado é a criação em 2003, de Programa Bolsa Família (PBF), (alocado na Unidade Orçamentária MDS). Os gastos com o PBF alcançaram 0,37% do Produto Interno Bruto (PIB), em 2010.

Tabela 1-
Evolução do orçamento da
Assistência Social, no período
de 2004-2011 (em R\$
milhões, deflacionados pelo
IGP-DI).

	LOA (2004 A 2011)	
	Pago	%
2004	19.510,94	100%
2005	21.971,00	113%
2006	28.991,23	149%
2007	31.303,05	160%
2008	32.685,76	168%
2009	38.546,07	198%
2010	40.852,64	209%
2011	47.190,13	242%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi/Siga
Nota: Recursos da LOA executados na função

Além de uma alta destinação de recursos orçamentários destinados à área, a execução orçamentária também foi elevada. A tabela 2 apresenta o orçamento pago da função

Assistência Social em relação aos recursos autorizados. Desde o ano de 2004 a execução orçamentária tem se mantido em torno de 97%, o que se deve principalmente à obrigação constitucional de executar os gastos com BPC e RMV (90% dos gastos do FNAS são de obrigação constitucional).

Tabela 2
Execução orçamentária da
Assistência Social, no período de
2004-2011 (em R\$ milhões,
Deflacionados pelo IGP-DI).
LOA (2004 a 2011)

	Autorizado	Pago	%
2004	20.571.662	19.510.937	95%
2005	22.663.197	21.971.000	97%
2006	30.776.611	28.991.233	94%
2007	31.764.272	31.303.048	99%
2008	33.449.597	32.685.756	98%
2009	40.145.181	38.546.066	96%
2010	41.627.065	40.851.499	98%
2011	45.965.257	44.847.305	98%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siafi/Siga Brasil 05/2012.

Nota: Recursos da LOA executados da função Assistência Social.

No que diz respeito aos avanços de cunho teórico, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, representou significativo passo na direção da sedimentação da Política de Assistência Social no Brasil. O seu tema foi "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos".

Uma das deliberações dessa conferência foi a construção de uma agenda no ano de 2004 para a implementação do SUAS e que este fosse construído sobre os princípios da descentralização, regionalização e hierarquização, tendo como base o território. Assim, o Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) foi constituído sob o objetivo de "ser a tradução da implementação do SUAS" (BRASIL, 2003). Em 2004, visando organizar a estruturação de gestão da assistência social foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

No ano seguinte, em 2005, foi instituída a PNAS. Esta representou um avanço, pois trouxe para a discussão nacional os objetivos da política, os princípios que seriam priorizados bem como as formas de identificação do público a ser atendido pela política (vulneráveis ou em situação de risco social). A PNAS organizou a assistência social em um Sistema Único, o SUAS, desenhado nos moldes do Sistema Único de Saúde, e elegeu como princípios: a descentralização, a participação popular, e o foco nas famílias tendo como objetivo central a matricialidade familiar. A PNAS determinou que o SUAS, seria uma política pública e que atuaria em parceria com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISNAN) e com a Renda de Cidadania. A parceira deveria ter o propósito de garantir a promoção de direitos essenciais ao cidadão, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania Brasil (PNAS, 2007).

A PNAS ao propor um desenho de Proteção Social estabeleceu como direção o desenvolvimento humano e social e a facilitação de acesso aos direitos de cidadania, por meio das seguranças de acolhida, de renda, de convívio familiar, comunitário e social, além do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e de sobrevivência para enfrentamento de riscos circunstanciais.

Este modelo adotado, segundo Sposati (2009) tem o sentido de defender, proteger, preservar, apoiando, socorrendo e amparando. Por isso, a PNAS parte de uma noção de assegurar “tipos” de seguranças sociais, categorizando-as. O sentido da segurança a ser conferida pela assistência social foi pautada em um modelo não individual, mas relacional, em que a sociedade e a família teriam papel decisivo na ação de conferência de segurança e manutenção da ordem social.

A concepção de vigilância social presente na PNAS é compreendida por Sposati (2009) estando relacionada à necessidade de que proteção social seja previdente e, portanto, que atue antes que ocorram desproteções.

Para a autora, a proteção de assistência social tem como objeto a defesa da vida, mas em seu sentido social, relacional. Sendo este o objeto principal da assistência social, sua atuação deve estar voltada à prevenção ao isolamento (situações em que ocorre rompimento de vínculos sociais), pois este fator é prejudicial, principalmente nos momentos que os sujeitos apresentam maior vulnerabilidade (infância, adolescência e velhice). Atuação para superação do rompimento de vínculos deve estar voltada para a construção de convivências,

construção de autonomia e liberdade.

O critério da centralidade da condição de bem-estar do indivíduo na “saúde” da família, tem como pressuposto o fato de que as condições de mercado e a conjuntura econômica são enfrentadas com mais resultado com uma família estruturada. Segundo Miotto (2000), isto permite que ela não se exponha tão facilmente a uma situação de vulnerabilidade.

Outros dois fatores, apresentados por Sposati (2009) causadores de desproteções estão relacionados à: subordinação (fatores causadores de restrições de liberdade, autonomia e dignidade) e à exclusão social expressa em situações de discriminação, estigmatização, enfim fatores que podem desconstruir a condição de igualdade e equidade. De acordo com o entendimento da autora, nem todas as vulnerabilidades e riscos são causadas pela pobreza.

Segundo Spostai (2009), para compreender o sentido de “desproteções” sociais é preciso compreender os conceitos de vulnerabilidade e risco social. Estes conceitos apesar de amplamente utilizados no âmbito da assistência social, não apresentam uma compreensão unívoca e amadurecida. Existem contradições a cerca do significado atribuído ao conceito de vulnerabilidade e risco. Não sendo estes conceitos primordiais para o desenvolvimento do objeto central deste trabalho, que é o processo de concretização da Política de Assistência Social enquanto política pública universalizante, não se discorrerá sobre as diversas acepções existentes a cerca destes conceitos, apesar de compreendermos que existem pontos importantes a serem desvelados a acerca deles. Logo, para a finalidade deste trabalho serão adotados os conceitos de vulnerabilidade tal qual compreendido pela PNAS. Entendimento que será apresentado abaixo.

Para Sposati (2009), as situações de risco nascem em consequência do capitalismo. A atuação no âmbito da assistência social, diante dos riscos, deve estar voltada para a redução de fragilidades. Os riscos sociais podem estar relacionados a conflitos, ofensas e isolamento e geram apartação, privações e danos. Outros fatores geradores de riscos são: a segregação espacial, padrões de coesão e convivência familiar, contingências da natureza, desigualdade socioeconômica, modos de vida, a intolerância étnica, de gênero, religião e orientação sexual.

A autora baseia-se na concepção de risco adotada por Esping-Andersen. Para o autor, os riscos dos dias de hoje são diferenciados dos que exigiram a montagem do *Welfare State*. Atualmente os riscos decorrem principalmente do mercado de trabalho, desemprego, dificuldade de manutenção do emprego, que por sua vez gera insegurança; alterações na

família; mudanças no estilo de vida, consequências da entrada da mulher no mercado de trabalho exigindo da família maior gasto com serviços sociais. Enfim, os dois pilares do bem-estar, emprego e família, tornaram-se pontos de tensão para a manutenção do próprio bem-estar.

O processo de desconfiguração da família, enquanto unidade de sustentáculo da sociedade por excelência também é uma preocupação de Castel (2008). Ele diz o seguinte: “A família, em geral, tornou-se cada vez mais vulnerável, porque se tornou uma estrutura cada vez mais democrática. (...) A promoção uma ordem familiar contratual negociada fragiliza a estrutura familiar enquanto tal, tornando-a dependente de autorregulações que ela própria deve controlar” (CASTEL, 2008, p. 533).

São diversas as expressões do risco social decorrentes do capitalismo, explica Sposati (2009), mas apenas alguns destes devem ser preocupações da assistência social. Os critérios utilizados pela PNAS para diferenciá-los basearam-se no ciclo de vida, dignidade humana e equidade.

A PNAS compreende o conceito de vulnerabilidade como uma condição de maior fragilidade a certos riscos sociais, predisposição à precarização, vitimização, agressão e carência de direitos. O enfrentamento a estes riscos deve estar relacionado ao aumento da capacidade protetiva, ou seja, do capital humano. Mas, existem diversos entendimentos sobre como devem ser enfrentados os riscos. Confirma Sposati (2009) que existem posições contrárias ao entendimento adotado pela PNAS, como os contrários à adoção da teoria do desenvolvimento do capital humano, sob o argumento de ser mercadorizadora de potencialidades e estigmatizante.

A PNAS definiu gradações de situações de risco e vulnerabilidade, estes estão relacionados a duas condições: fragilidade e incapacidade de operar potencialidades. A precariedade da condição de vida é determinada por fatores como a renda, escolaridade, número de filhos, família chefiada ou não por uma mulher, entre outros. Estes quesitos traduzirão necessidades de acesso à infraestrutura e são indicadores para identificação de territórios com maior necessidade de presença da assistência e conferirá meios para a hierarquização das atenções que devem ser ofertadas. A partir desses critérios, deve ser realizada uma separação entre os tipos de proteções a serem ofertadas.

Para atender às necessidades de forma hierarquizada, a PNAS organizou dois tipos

de proteção social: a Básica e a Especial. A Proteção Social Básica (PSB) foi destinada à população em situação de vulnerabilidade social tendo como objetivo a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, de forma a promover o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos. A Proteção Social Especial (PSE) foi destinada ao atendimento de famílias e indivíduos 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 socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.

De acordo com o texto da PNAS para que não houvesse homogeneização das pessoas “carentes” dividiu-se a proteção especial em média e alta complexidade. A primeira oferecendo atendimento a famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos; a segunda, de alta complexidade ofertando proteção integral. Os equipamentos sociais criados para o funcionamento da PSB e da PSE foram os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), respectivamente (BRASIL, 2007).

Outro importante documento responsável por estabelecer parâmetros que permitiram colocar em prática a PNAS foi a Tipificação Nacional dos Serviços Sociassistenciais, criada em 2009. A regulamentação especificou quais seriam os serviços que deveriam ser ofertados no âmbito desta política e definiu parâmetros para o seu funcionamento e monitoramento.

Os serviços criados foram os seguintes: no âmbito da Proteção Social Básica (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas). No âmbito da Proteção Social Especial - Média Complexidade (Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. No âmbito da Proteção Social Especial – Alta Complexidade (Serviço de Acolhimento

Institucional; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

A proteção social deve estar voltada para a defesa da vida e no direito da pessoa humana, tal qual está presente no texto constitucional. Dentre os direitos sociais que devem ser assegurados e que estão presentes na CF, art. 1º, Sposati (2009) destaca os relacionados à segurança, à maternidade, à infância, e aos desamparados. Explica que a CF designou à assistência social, em seu artigo 203, a segurança à maternidade, à família, ao ciclo de vida e aos deficientes.

Enfim, foi conferida pela PNAS três funções à assistência social: a de vigilância social, capacidade de identificar as necessidades de acordo com os territórios; defesa de direitos, voltada para a execução de direitos socioassistenciais; e, por fim, a proteção social, rede hierarquizada de serviços e benefícios. Sposati (2009) afirma que o eixo protetivo da assistência social foi dividido em três: o que contempla o ciclo de vida, o que contempla o direito à dignidade humana e o que abarca o enfrentamento às fragilidades na convivência familiar e núcleo afetivo.

A respeito dos princípios norteadores da proteção social não contributiva, esta foi assentada na universalidade (destinada a todos que dela necessitar, e não a todos indistintamente), a matricialidade sociofamiliar (família como núcleo protetivo intergeracional), descentralização compartilhada (federalismo cooperativo), territorialização (dimensão política que inclui a identificação de necessidades e potencialidades) e a intersetorialidade (complementariedade entre as políticas).

Dos princípios acima apresentados o de matricialidade sociofamiliar é dos mais importantes, isto porque a estruturação dos serviços sociais ofertados pela assistência social estão baseados principalmente no trabalho com famílias. Por isso, é importante compreender o conceito de família adotado pela política de assistência social.

O objetivo da eleição da matricialidade sociofamiliar como pilar do SUAS é dar foco à família e ao seu contexto sociocultural. Este pilar perpassa todo o modelo de atuação do SUAS, e por isso, afirma Andrade (2009) o foco de atuação da PNAS é o fortalecimento dos vínculos familiares, a defesa e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária. De acordo com este entendimento, a família deve ser apoiada para exercer sua função protetiva, respondendo ao seu dever de sustento, guarda, educação, enfim, de proteção

aos seus membros. O trabalho social, portanto trata-se de apoiar as famílias para que elas sejam protagonistas sociais.

Esta visão, presente na PNAS esclarecida por Andrade et al. (2009), entende que as famílias mesmo em vulnerabilidade tem condições de superação e de entendê-las como incapazes seria conferir a elas um aspecto negativo de passividade, resignação e dependência e poderia estimular práticas assistencialistas e clientelistas, reforçadoras de estigmas até mesmo culpando-as por sua situação. Corroborando com esta visão, Miotto (2000) defende que a atuação com as famílias deve estar direcionada para que estas tenham respostas articuladas para conquistarem uma melhor qualidade de vida e para tornem-se “aptas” a cumprirem seu papel. A autora define duas linhas de atuação: uma para famílias especiais e outra para famílias em situações sintomáticas.

A família, como compreendida pela política de assistência social, segundo Andrade et al. (2009) é o núcleo social básico de acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social. No âmbito da política de Assistência, o Programa de Atenção Integral à Família (Paif), um dos serviços ofertados na esfera da Proteção Social Básica, visa conferir ações e serviços socioassistenciais por meio de trabalho social com famílias em vulnerabilidade social. O objetivo deste trabalho é a prevenção ao rompimento de vínculos familiares e à violência, e ainda visa garantir a convivência familiar e comunitária.

O conceito de família adotado pela PNAS refere-se a grupos de pessoas com laços consanguíneos, ou que estabelecem alianças, ou mesmo afinidades, cujos vínculos circunscrevem obrigações recíprocas, e está organizada em torno de relações de gênero e de geração (BRASIL, 2005). Este entendimento inscreve-se na esfera de socialização, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades humanas. Visão que, segundo Andrade et al. (2009), supera a concepção tradicional de família, em que existe um modelo padrão a ser adotado.

O trabalho com as famílias deve estar voltado para a compreensão da realidade que as cerca, pois esta interfere nas relações e dinâmicas familiares. Para o enfrentamento das dificuldades relacionadas ao contexto social e ao acesso a serviços sociais devem ser estabelecidos laços sociais. A compreensão desta rede de laços sociais deve estar em relação com os diagnósticos realizados sobre os territórios, suas potencialidades e riscos. Este trabalho de investigação do território deve estar relacionado com as redes sociais

estabelecidas no território pelas famílias. Esta concepção, segundo Andrade et al. (2009), nada mais é do que o pilar da vigilância social adotado pela PNAS.

Dessa forma, afirma Andrade et al. (2009) que a partir do território, a proteção social reconhece os fatores de vulnerabilidade e de recursos econômicos, sociais e culturais que podem influenciar no aspecto “fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários”.

O trabalho a partir do território deve estar voltado para o conhecimento das demandas sociais, e deve dar voz aos sujeitos e estimular o fortalecimento de instâncias presentes no território. Este, por sua vez, esclarece Andrade et al. (2009), é o espaço de melhor visualização e contextualização da realidade sociais, dos fenômenos e das possibilidades de enfrentamento das situações de vulnerabilidades.

Desta forma, para Andrade et al. (2009) o trabalho social com famílias deve visar a reflexão estimulando a percepção da problemática vivenciada e apoiar-se na definição de estratégias para a criação de projetos individuais e coletivos de superação da vulnerabilidade social.

A metodologia de trabalho com famílias é um tema polêmico. Segundo Mioto (2010) a justificativa para o trabalho com famílias está no entendimento de que existem dois canais naturais para satisfação das necessidades dos indivíduos: a família e o mercado, sendo que o poder público deve intervir somente quando um desses falham. A autora indica duas interpretações dominantes e uma alternativa do significado do trabalho com famílias. A primeira delas é a liberal, teoria que compreende que a política pública deve atuar compensatoriamente e de forma temporária, apenas para conferir suporte afetivo e socialização dos membros da família. Essa concepção foi delineada no âmago do desenvolvimento capitalista e do liberalismo econômico – século XVIII e XIX, momento em que foi delegada à família a responsabilidade pela reprodução social e por empreender soluções para as consequências dos problemas gerados na esfera da produção. Aqui reside o entendimento de que é preciso desenvolver capacidades de gerenciamento, estratégias adequadas de sobrevivência e articulação em redes. Esta compreensão está no bojo do ideário neoliberal, com a proposição do pluralismo de bem-estar social.

Mioto (2010) explica que a segunda interpretação critica a utilização da família como referência para a atuação das políticas públicas, com base no argumento de que esta posição denota a regressão da participação do Estado Social na provisão de bem-estar e desvia

a rota da garantia dos direitos sociais via políticas públicas universais, fortalecendo a concepção focalista, além de priorizar apenas os segmentos mais pauperizados e fortalecendo ideia de que o mercado e a organização sociedade civil são as instâncias provedoras de bem-estar por excelência. “Nessa configuração a família é chamada a reincorporar os riscos sociais e com isso assiste-se um retrocesso em termos de cidadania social” (MIOTO, 2010, p. 170).

A interpretação alternativa, chamada por Miotto (2010) de proposta protetiva, defende os direitos sociais universais, com vistas a garantir cidadania, equidade e justiça social. Para tanto, a cidadania deve estar relacionada à desmercadorização (manutenção dos sujeitos independentemente do mercado) e à desfamíliação (abrandamento da responsabilidade familiar em relação a provisão de bem estar social) por meio do Estado ou do mercado.

Para Miotto (2010) essa concepção faz com que haja um deslocamento do eixo da busca das causas dos problemas e conflitos, para uma análise predominantemente relacional, além de fortalecer as possibilidades de proteção das famílias, permitindo a construção de sua autonomia.

Miotto (2010) sugere que as demandas das famílias sejam interpretadas como expressões de necessidades, decorrentes especialmente da desigualdade social própria da organização capitalista, logo não devem ser entendidas como problemas de família. Ou seja, deve haver a desvinculação da satisfação das necessidades sociais ao quesito competência ou incompetência de empreender sucesso. Sugere então, que os processos familiares são construções singulares influenciados por múltiplas relações que interferem e condicionam a dinâmica familiar.

Logo o conhecimento das famílias deve estar relacionado ao entendimento das necessidades humanas, enquanto categoria, ao invés da construção de um histórico de problemas e dificuldades. A proteção social não deve estar restrita às famílias, deve estar relacionada à possibilidade à conferência de acesso à renda e ao usufruto de bens e serviços de caráter universal e de qualidade.

A atuação profissional do assistente social, segundo Miotto (2010) deve incorporar o compromisso ético de transformação social e na conquista de direitos. A intervenção profissional deve ter uma perspectiva da integralidade devendo abarcar: proposição,

articulação, avaliação de políticas sociais, organização, articulação de serviços e atendimento a situações singulares.

A avaliação e proposição de políticas públicas, consiste em estabelecer mecanismos de sistematização e estudo de informações sobre as famílias em dois aspectos: necessidades e avaliação dos impactos das políticas públicas para que se realizem encaminhamentos de proposições. A organização e a articulação de serviços está pautada no atendimento das necessidades das famílias e garantia de cuidado e proteção. A articulação está estruturada em três processos: processos políticos-organizativos, processos de gestão e planejamento e processos sócio-assistenciais.

Resumidamente, os processos políticos-organizativos no trabalho com famílias implicam na construção de novos padrões de sociabilidade entre os sujeitos e na discussão da relação da família com a proteção social na esfera pública, visando o rompimento com a ideologia da família como responsável da proteção social e buscando a ampliação do acesso aos direitos sociais. Os processos de planejamento e gestão devem deslocar o foco do atendimento dos objetivos institucionais para o atendimento das necessidades das famílias, por meio de práticas efetivas de intersetorialidade. Os processos sócio-assistenciais são ações desenvolvidas diretamente com as famílias. Deve haver o esforço de buscar respostas às demandas/necessidades das famílias visando sua autonomia, inclusive com engajamento ativo no contexto da participação política.

Tendo tratado dos principais aspectos conceituais da política de assistência social, adentrar-se-á no desenho institucional do SUAS, a saber: como são estabelecidas as relações federativas no âmbito da política, a questão orçamentária, dentre outros aspectos.

4.2 Desenho Institucional do Sistema Único de Assistência Social

Aprofundando o entendimento sobre a organização dos serviços da assistência social, adentrar-se-á na NOB/SUAS 2005, a qual trouxe aspectos importantes neste sentido. Ela definiu que a rede de assistência social deve ser realizada em cooperação dos três entes federados a União, os estados, municípios e o Distrito Federal. Coube aos estados a coordenação regional da gestão pública, devendo atuar com a parceria dos municípios.

Foram eleitas instâncias de pactuação da gestão do SUAS, a saber: as Comissões

Intergestores Bipartite (CIB), no âmbito estadual e municipal e a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no âmbito federal. Uma importante exigência criada como condição de repasse de recursos foi a constituição dos conselhos e a elaboração de planos de ação. Foram criados conselhos deliberativos nos três âmbitos: Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Conselhos Estaduais de Assistência Social (Ceas), o Conselho de assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS).

A PNAS e a NOB/SUAS definiram a regulamentação do financiamento e da forma de execução dos serviços sociais representaram grande avanço para a legislação da assistência social. Jaccoud et al. (2009) lembram que, até 2005, a participação federal na oferta de serviços socioassistenciais ocorria por meio do financiamento da modalidade de Serviços de Ação Continuada (SAC). Os SACs estruturavam-se de acordo com o segmento da população a ser atendida, sendo que sua execução estava sob a responsabilidade dos estados e dos municípios, diretamente ou por intermédio de entidades sem fins lucrativos. A transferência de recursos dava-se via convênios e as prefeituras eram responsáveis por repassar os recursos às instituições públicas e privadas. Esta forma de repasse indireto, “caso a caso”, gerava muitas dificuldades administrativas, dificuldades no controle social do gasto dos recursos, na avaliação da qualidade dos programas, entre outros. Isto mudou com a PNAS, pois ela estabeleceu diretrizes para o financiamento da assistência social. Alguns deles foram: o território, o porte dos municípios e a complexidade dos serviços. Os repasses passaram a ser automáticos e foram estabelecidos pisos para cada nível de proteção social.

A normatização do financiamento da Política de Assistência Social trouxe para o centro das atenções a possibilidade da superação do retrógrado modelo pautado por “práticas centralizadas, segmentadas, sobrepostas, pontuais, muitas vezes operadas a partir de bases patrimonialistas e clientelistas (...) operada sob a lógica per capita” de repasse de verbas (TAVARES, 2009, p. 230).

De acordo com o artigo 3º, do Decreto n.º 1.605/95, que regulamentou o FNAS, os recursos que constituem o FNAS advêm de:

I - dotações orçamentárias da União; II - doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, que venha a receber de organismos e entidades nacionais ou estrangeiras, bem como de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras; III - contribuição social dos empregadores, incidentes sobre o faturamento e o lucro; IV - recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo

Federal; V - receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, realizadas na forma da lei; VI - receitas provenientes da alienação de bens móveis da União, no âmbito da assistência social; VII - transferência de outros fundos.

De acordo com Salvador (2011) apesar da LOAS ter determinado que o FNAS fosse regulamentado em 180 dias, a partir da promulgação da LOAS, isto só veio a ocorrer em 1995. Além disso, a criação da função “assistência social” no orçamento só aconteceu no ano 2000.

O FNAS foi instituído, a partir do art. 30 da LOAS. A partir daí foram estabelecidos critérios para a realização dos repasses diretos aos estados e municípios, tais como: a constituição do conselho municipal ou estadual de assistência social, a instituição de uma unidade orçamentária, ou seja, a unidade da federação deveria criar o seu próprio fundo de assistência social, bem como alocar recursos próprios do tesouro em seu orçamento, comprovar a execução orçamentária e financeira dos recursos destinados à assistência social ao conselho da área, obedecendo aos critérios de partilha, comprovando o acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos e pactuando os repasses mediante inserção de um plano, no sistema de controle chamado SUAS-Web (BRASIL, 2005).

Posteriormente vieram as demais regulamentações, tais como a Lei n.º 9.604, de 5/2/1998 e o Decreto n.º 2.529, de 25/3/1998. Segundo Jaccoud et al. (2009) estas determinaram que a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos de assistência social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, poderia ser efetuada independente da celebração de acordo, convênio, ajuste ou contrato, desde que cumprissem os pré-requisitos presentes na LOAS¹⁷.

Foi decidido, de acordo com Jaccoud et al. (2009), a respeito da utilização dos recursos recebidos por estes fundos que estes poderiam ser gastos de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos conselhos de assistência social, contudo as entidades e organizações, ditas de assistência social, deveriam estar registradas no Conselho Nacional de Assistência Social.

O CNAS, de acordo com a LOAS, artigo 17, é composto por 18 membros, sendo 9 representantes do governo, dentre estes 1 do estado, 1 dos municípios e os 9 dos demais,

¹⁷ É importante observar que os recursos destinados ao PBF estão alocados na unidade orçamentária MDS e não passam pela aprovação do CNAS, tal qual estabelece a LOAS.

representantes da sociedade civil, usuários ou de organizações de usuários, das entidades, organizações de assistência social e de trabalhadores do setor.

A LOAS explicitou em seu artigo nº 18 as competências do Conselho Nacional de Assistência Social: aprovar a Política Nacional de Assistência Social; normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no MDS; apreciar o relatório anual que conterà a relação de entidades e organizações de assistência social certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para conhecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e do Distrito Federal; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social; aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Segundo os artigos 1º e 2º, da LOAS, o FNAS deve proporcionar “recursos e meios para financiar o BPC e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social”. Este deve ser gerido pelo órgão responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, ou seja, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Devendo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) orientar a gestão do fundo e controlá-lo.

O novo formato de institucionalização do financiamento, baseou-se no inciso IX do art. 18 da LOAS, segundo o qual a partilha dos recursos dos fundos de Assistência Social nacional, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios deve estar pautada em diagnósticos e indicadores socioterritoriais locais que descrevam as necessidades essenciais do território. O conjunto destes indicadores formaria um índice de referência nacional.

Também foram criados pisos para transferência de recursos. Para Tavares (2009), a organização do repasse de verbas a partir de pisos teve como objetivo superar a prática anterior baseada em transferências per capita. Desta forma, foram definidos sete pisos em substituição às 40 modalidades: Piso Básico Fixo (repassado de acordo com o número de famílias referenciadas no território), Piso Básico de Transição (faz transição do modelo antigo de financiamento para o novo), Piso Básico Variável (voltado para por em prática as decisões dos conselhos e das comissões), Piso de Média Complexidade (cofinanciamento de CREAS e para o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes), Piso de Transição de Média Complexidade (faz transição do modelo antigo de financiamento para o novo), Piso de Alta Complexidade I (cofinanciamento de serviços de acolhimento em situações de rompimento de vínculos) e Piso de Alta Complexidade II (destinado aos serviços para usuários em situação de risco social). Como forma de incentivo, destes pisos, os municípios recebem recursos para aplicação em serviços específicos como a erradicação ao trabalho infantil e o combate ao abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes.

Outro importante quesito estabelecido pela NOB/SUAS 2005 foi o cofinanciamento, que chama os entes federados a participarem do financiamento da política de assistência social, além de atuarem na execução da política. Com a finalidade de dar corpo à descentralização no âmbito da assistência social foram implementados diversos mecanismos informacionais para dar estrutura à gestão, permitir o monitoramento e a avaliação das ações do SUAS. Toledo (2012) exemplifica quais são estes sistemas que integram a gestão do SUAS. Estes são operacionalizados pela REDE-SUAS, composta: pelo SUASWeb, que registra o plano de ação, com registro do Demonstrativo de Execução Físico-Financeira, utilizado para prestações de contas, baseado em metas e recursos; o SIGSUAS, banco de dados dos relatórios de gestão; o CadSUAS, Sistema de Cadastro do SUAS, que abarca informações cadastrais de prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho; e o GEOSUAS, com informações territorializadas para subsidiar decisões no processo de gestão da PNAS. Também integram a REDE-SUAS informações de controle social e transações financeiras, tais como o SISFAF, com informações sobre os repasses fundo a fundo; o InfoSUAS, um sistema público que disponibiliza informações sobre repasses financeiros aos Fundos de Assistência Social; o SISCON, que um Sistema de Gestão de Convênios da Rede SUAS; o Sicnasweb, o Módulo de Consulta do Sistema de Informações do CNAS, aberto para as

entidades verificarem o estágio dos processos de requisição de certificados, renovação e registro no Conselho; o SIAORC, Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS, específico para gestão orçamentária do recurso gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social.

Para dar estrutura à gestão também foi criado, segundo informações de Toledo (2012), o Relatório Anual de Gestão, instrumento de avaliação do cumprimento das propostas, metas e objetivos contidos no Plano de Assistência Social. E a NOB/SUAS-RH, que passou a exigir ações, a partir da adesão dos gestores a procedimentos a respeito da Política de Recursos Humanos do SUAS.

Os principais eixos desta Norma, segundo Toledo (2012) são: o financiamento dos recursos humanos; a política de capacitação permanente; os planos de carreira, cargos e salários (PCCS); o papel dos entes públicos; o papel da rede socioassistencial privada; o papel da equipe multiprofissional; o cadastro nacional dos trabalhadores do SUAS; a participação da sociedade civil. Além disso, a NOB/SUAS-RH convida os entes a participarem do cofinanciamento para a realização da política de RH, bem como lhes conferiu responsabilidades como ter um quadro de referência de profissionais designados para o exercício das funções essenciais de gestão, que são a Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social; a Coordenação da Proteção Social Básica; a Coordenação da Proteção Social Especial; Planejamento e Orçamento; Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social; Gerenciamento do Sistema de Informação; Monitoramento e Controle da Rede socioassistencial; Gestão do Trabalho; Apoio às Instâncias de Deliberação.

A NOB/SUAS 2005 definiu graduações de gestão, para enquadramento dos entes segundo sua “evolução” na gestão da política e como forma de estabelecer critérios de transferência de recursos. Foram classificados da seguinte forma os níveis de gestão: Gestão Inicial, Básica e Plena. Para cada nível de gestão foram criados pré-requisitos comuns a serem cumpridos, e diferenciados de acordo com sua classificação.

À medida que o nível da gestão complexifica-se devem ser cumpridas mais exigências. Em relação aos critérios de distribuição dos recursos federais, estes são distribuídos com base no porte do município; taxa de vulnerabilidade por estado (a PNAS estabelece critérios objetivos para definição de vulnerabilidade); e, o Índice SUAS, conjunto de indicadores que expressam diferenças municipais baseados no percentual da população

vulnerável sobre a população total do município, na Receita Corrente Líquida municipal per capita e nos recursos transferidos pelo FNAS para a Proteção Social Básica per capita.

Este último item, explica Toledo (2012), ajuda na definição da partilha, priorização e o escalonamento da distribuição de recursos para o cofinanciamento da Proteção Social Básica, por meio de critérios técnicos. O Índice SUAS é calculado todo ano pelo MDS e, por isso os municípios devem alimentar as informações requeridas para a formação do índice. Este é disponibilizado na página do MDS, lá constam todas as unidades federativas e seus municípios. É possível saber a posição de cada município em relação ao Brasil, o seu nível de habilitação no SUAS, o porte do município e o número de habitantes.

Como demonstrado, o novo modelo de assistência social é bastante diferente do que vigorava anteriormente no Brasil, com regras pouco claras, realizado precipuamente pelos entes privados.

As novas normatizações estabelecidas para a área foram baseadas na CF de 1988, segundo o qual a realização das políticas sociais deveriam se dar via pacto federativo. Contribuindo para a compreensão do funcionamento deste pacto federativo estabelecido no âmbito da assistência social Marta Arretche (2010) faz uma distinção entre políticas reguladas e não-reguladas. Sua análise parte de regras da definição de itens que formam as políticas federais descentralizadas, tais quais: a vinculação de receitas de governos subnacionais a gastos com políticas específicas. Segundo a autora, o fator vinculação ou não vinculação dos gastos é um componente fundamental para caracterização de políticas reguladas e não-reguladas, pois é este o fator que poderá limitar a autonomia decisória dos entes federados.

Mais especificamente, define como políticas reguladas: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas. E como não reguladas: as que são dotadas de maior autonomia para tomada de decisões. Arretche (2010) dá como exemplo de reguladas as políticas de educação e saúde, e como não reguladas as de desenvolvimento urbano, habitação, infraestrutura urbana e transporte público. Explica que a distinção entre reguladas e não-reguladas não é um atributo da política pública, mas, sim da relação central-local, o que interfere na autonomia dos governos.

Pode-se depreender a partir desta classificação atribuída por Arretche (2010) que a política de assistência social é uma política regulada, isto porque as diretrizes de sua execução

são bastante delimitadas pelas normatizações da área. Além de seus recursos serem vinculados ao Orçamento Fiscal, a forma de utilização destes pelos entes federados deve seguir uma série de critérios, inclusive para que a destinação de recursos seja mantida a cada ano. Nas considerações de Arretche (2010) sobre o formato do federalismo brasileiro a autora considera que diante da existência de regiões ricas e pobres, justifica-se a atribuição de maior peso à União para buscar-se o equilíbrio entre as jurisdições.

Outra referência de análise adotada por Arretche (2010) é a compatibilidade entre a descentralização na execução das políticas e a centralização da autoridade, inferindo-se competências diferenciadas, entre os entes, por meio das quais caberia aos governos subnacionais as provisões dos serviços públicos e ao governo central, as decisões por intermédio de regulação sobre a arrecadação, alocação de gastos e execução de políticas sociais. Considera que a legitimidade da regulação federal no Brasil deu-se com consequência de seu processo histórico e na tradicional desconfiança sobre as culturas políticas locais.

Arretche (2010) analisa dois critérios, que em sua opinião, são fundamentais para compreender o federalismo brasileiro: a. adoção da variável provisão dos serviços públicos para avaliar os mecanismos operados, tomando o município como unidade de análise, enquanto responsável pela oferta de serviços públicos básicos; b. identificação dos efeitos da relação central-local na redução das desigualdades na oferta de serviços. A autora parte de duas hipóteses. Primeiro, a regulação implica redução das desigualdades regionais; e segundo, a regulação, associada à autonomia dos governos locais, restringe os patamares de desigualdades. Acredita que os Estados Federados podem reduzir desigualdades entre jurisdições, adotando mecanismos de concentração da autoridade, dirigindo seu poder regulatório à redistribuição interregional.

Para a autora, a combinação da centralização e de reformas fiscais e políticas instituídas a partir de 1988, conferiram o tom das políticas atuais de redução de desigualdades regionais e sociais. A regulação federal sobre as receitas, os gastos sociais e a formulação de políticas nacionais, apesar de dar pouca autonomia aos municípios e governos estaduais, interferem positivamente na redução das desigualdades sociais e sociais. Segundo Arretche (2010), as receitas municipais ampliam-se com as transferências constitucionais, transferências condicionadas e transferências vinculadas, produzindo impactos satisfatórios no orçamento municipal, na oferta de serviços públicos básicos à população pobre, tornando

mais igual os gastos e as receitas entre os municípios.

Ainda a respeito do aspecto da divisão compartilhada de responsabilidades na execução da política de assistência social, é importante tratar, ainda que *en passant*, sobre a possibilidade de que entidades assistenciais recebam recursos governamentais para atuarem na oferta de assistência social nos municípios.

No 1º artigo da LOAS verifica-se a possibilidade da realização da assistência social por meio “de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade”. Em seu artigo 3º, a legislação classifica como entidades e organizações de assistência social aquelas que “prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”.

Esta possibilidade é compreendida de formas diferentes pelos estudiosos da assistência social. Enquanto que alguns, tais como Colin (2010), compreendem que esta possibilidade pode representar uma armadilha, tendo em vista a multiplicidade de entendimentos que podem advir desta definição, outros entendem que a forma como estas entidades foram acolhidas na LOAS significou uma alteração positiva na concepção tradicional de execução das políticas, em que agora o Estado realiza parcerias com organizações da sociedade civil.

Colin¹⁸ (2010), adepta do primeiro entendimento acima descrito entende que, esta definição do conceito de entidade de assistência social traz a delimitação do oferecimento de recursos, apoio técnico e financeiro por parte do governo, definição que é um desafio diante das dimensões teórico-práticas e ideopolíticas. Para ela, as entidades detentoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), “não estão vinculadas às normativas da referida política e tampouco prestam prioritariamente serviços socioassistenciais” (COLIN, 2010, p. 187). A autora completa constando que existe uma confusão quanto ao conceito e há pluralidade de formas adotadas com respeito ao tema. Esta problemática é um desafio diante dos novos padrões assumidos pela assistência social, já que “nem todo o conjunto de entidades sem fins lucrativos é passível de identificação como entidade de assistência social” (COLIN, 2010, p. 189).

Dentre os critérios utilizados para caracterização dessas entidades, eram utilizados

¹⁸ Denise Ratmann Arruda Colin é hoje Secretária Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

os seguintes: a. o serviço prestado, identificado entre as classificados da PNAS, proteção social básica, especial, média ou alta complexidade; b. tipo de clientela, (risco social ou vulnerabilidade); c. atendimento do público alvo definido pela LOAS (crianças, deficientes, idosos...); d. forma jurídica adotada; e. regras tributárias, dentre diversos outros.

Colin (2010) alerta para o risco da adoção de critérios isolados. Essa prática, de acordo com a autora, pode trazer como consequência o privilégio e a coexistência de critérios plurais gerando arbitrariedade e incerteza.

Colin (2010) relata que, segundo uma pesquisa realizada pelo IBGE, encomendada pelo MDS, das 33.076 entidades registradas nos quesitos selecionados, constatou-se que 10.000 não exerciam atividades de assistência social, enquanto outras 7.000 foram excluídas por motivos diversos, resultando apenas em 16.089 as entidades de assistência social legalmente constituídas.

Esta situação, de acordo com Colin (2010), espelhava uma forma de apropriação do fundo público que não tinha como centro o benefício para usuários, mas sim para as instituições. A autora denuncia a extensão da imunidade, revelando que eram abrangidas entidades com grande faturamento, sendo-lhes exigida uma pequena prestação de serviços à comunidade, como contrapartida.

Para melhorar alguns dos aspectos salientados, foram criadas novas normativas sobre tema visando delimitar a concessão do título de CEBAS às entidades que com maior identificação com a assistência social; de outro modo também se objetivou modificar o trâmite antes estabelecido para a concessão do título, que antes exigia enorme gasto de tempo do CNAS na análise dos processos de concessão de CEBAS, além de que acabava por exacerbar a disputa política neste espaço, o qual deveria ser destinado precipuamente a outras funções. Desta forma, em 2007 foi publicado o Decreto n.º 6.308, que regulamentou o art. 3º da LOAS, estabelecendo características essenciais das entidades e organizações de assistência social, definindo que as entidades e organizações de assistência social podem ser isolada ou cumulativamente de atendimento, assessoramento, defesa e de garantia de direito. Para a conferência do título de CEBAS foram estabelecidos alguns pré-requisitos rígidos, tais como, que a oferta de serviços deve ser continuada, planejada e gratuita.

Os principais e inovadores aspectos da Lei n.º 12.101/2009, que tratam sobre o tema, dizem respeito à reorganização de competência para a conferência do título de Entidade

Beneficente, conforme a área de atuação, assistência social, educação ou saúde, para cada uma destas áreas devem respectivamente responsabilizar-se o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde.

Conforme o documento de orientação do MDS/CNAS (2012), para a devida inscrição de requerimento do CEBAS às entidades, a Resolução n.º 16/2010 do CNAS, de 15/05/2010 definiu parâmetros nacionais para a requisição pelas entidades: devendo ser organizações de assistência social, prestar serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, seguir os parâmetros determinados da Proteção Social Básica ou especial, serem dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, compreendidos conforme a Lei n.º 8.742, de 1993, e respeitadas a PNAS, a NOB/SUAS e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, estabelecida na Resolução CNAS n.º 109/2009.

Estas mudanças propiciaram que o CNAS tivesse maior fôlego para tratar das questões mais diretamente relacionadas à assistência social, além de possibilitar um salto de qualidade na oferta de serviços prestados por entidades beneficentes. Se antes o escopo de atuação de uma entidade na área de assistência era amplo e pouco específico, permitindo a inclusão de diversos serviços cujo caráter adequado à política de assistência social era questionável, a partir das novas regulamentações a especificação tornou-se mais rigorosa, conferiu melhores condições de definição dos aspectos importantes que as entidades devem implementar para então, requererem o CEBAS.

Tendo tratado sobre os aspectos institucionais do SUAS, tratar-se-á à seguir do aspecto do financiamento da política de assistência social, isto porque um dos objetivos do presente trabalho é aprofundar no entendimento orçamento da assistência social, visando compreender se ele está em consonância com os princípios legal e conceitual de universalidade adotados no presente trabalho.

4.3 Especificidades do financiamento da Política de Assistência Social

De acordo com Tavares (2009), para que haja a devida compreensão do desenho

institucional do financiamento da assistência social devem-se compreender as peças orçamentárias trazidas pela Constituição Federal de 1988 e que constituem o processo orçamentário brasileiro. São estas o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA serve para planejar as ações governamentais de médio prazo durante os exercícios, ele é como um guia para o governo. O PPA refere-se a quatro anos de exercício. Ele tem início no segundo ano de um mandato presidencial e finaliza no primeiro ano do próximo. Ele fixa de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital, bem como para as despesas de custeio delas decorrentes e ainda para as relativas aos programas de duração continuada. A CF ainda determina em seu art. 17, parágrafo 1º que: “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão no PPA”.

A LDO define metas e prioridades da administração pública federal, orienta a elaboração da lei orçamentária anual; dispõe sobre alterações na legislação tributária, estabelece a política de aplicação de recursos das agências financeiras de fomento, autoriza a criação de cargos e carreiras e concede vantagens ao funcionalismo público e contratação de pessoal, dispõe sobre a dívida pública, sobre a estrutura e organização dos orçamentos e sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A partir da Lei Complementar nº 101/2000, a LDO passou a ter a incumbência de disciplinar temas específicos, tais como:

equilíbrio e metas fiscais, riscos fiscais, programação financeira e cronograma de desembolso, critérios e forma de limitação e empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, forma de utilização e montante da reserva de contingência, demonstrações trimestrais apresentadas pelo Banco Central sobre o impacto e o custo fiscal das suas operações, concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Por fim, temos a LOA, que quantifica os valores em relação a programas, seus executores, fixa gastos para o exercício próximo, prevê fatos em relação às exonerações tributárias, prevê fontes e despesas de todos os setores e órgãos da administração pública direta e indireta (SALVADOR, 2010; TAVARES, 2009).

Adiante será aprofundado o tema do financiamento da política de assistência social e as características da estrutura de seus gastos orçamentários, perpassando determinantes

históricos e econômico-financeiros do período de 2004 a 2011. Assim é preciso retornar a relação já trabalhada entre fundo público e financiamento de políticas sociais, tendo com pressuposto a centralidade que o capital portador de juros tem no processo de produção e reprodução do capitalismo atual. De acordo com Silva (2011), o colossal sistema de crédito existente atualmente é imprescindível para que o capital não seja mantido em ociosidade, permitindo que constantemente haja valorização do capital.

Como dito anteriormente, de acordo com O'Connor (1997), há uma contradição que envolve as funções que são executadas pelo Estado, as funções de legitimação e de acumulação. Esta contradição se expressa em disputas orçamentárias via fundo público. Para analisar essa luta em relação ao direcionamento dos gastos públicos, foram pesquisados dados a respeito da execução orçamentária do governo federal, classificados por Grupo de Natureza de Despesa¹⁹ (GND).

De acordo com a tabela 3, verifica-se que um dos gastos mais expressivos é o direcionado à Amortização/Refinanciamento da Dívida, representando em média 37% no período analisado. O segundo maior gasto, de acordo com esta classificação, é o relativo ao pagamento com Outras Despesas Correntes, o qual representou em média 34,5%. O terceiro maior gasto é com Juros e Encargos da Dívida Pública, que alcançou, entre os anos de 2004 e 2011, 9,5%, em média, dos gastos da União. Em seguida, estão os gastos com Pessoal e Encargos Sociais, com 11,12% do gasto total. Os gastos com investimentos, que se mantiveram em torno de 1%, alcançando 2% em 2010.

¹⁹ Grupo de Natureza de Despesa (GND) é uma forma de agregar elementos de despesa com as mesmas características, quanto ao objeto de gasto, são considerados os seguintes: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida; Outras Despesas Correntes; Investimentos; Inversões Financeiras; Amortização da Dívida; e Reserva de Contingência.

Tabela 3 -LOA 2004 a 2011- Análise da execução orçamentária por Grupo Natureza de Despesa período de 2004-2011. (em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI)

GND - LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Amortização/Refinanciamento da dívida	49%	51%	43%	40%	38%	39%	36%	37%
Juros e encargos da dívida	8%	8%	13%	12%	9%	9%	9%	8%
Outras despesas correntes	30%	30%	31%	34%	37%	36%	39%	39%
Investimentos	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%	1%
Inversões Financeiras	2%	2%	2%	2%	3%	2%	2%	2%
Pessoal e Encargos Sociais	10%	9%	10%	11%	12%	12%	13%	12%
Reserva de Contingência	-	-	-	-	-	-	-	-
Não Aplicável	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi/Siga Brasil 02/2012

Nota: Recursos pagos. Análise por grupo de despesa.

Corroborando para a compreensão da queda dos gastos com Amortização/Refinanciamento da Dívida no período analisado, Silva (2011) afirma que no governo Lula, até meados de 2009, quando o mundo foi abarrotado por mais uma crise do capital, houve uma redução sistemática da dívida pública, acompanhada de ascensão do PIB. Porém, concomitantemente ocorreu o aumento da dívida interna, com elevados juros.

Silva (2011) relata o crescimento da dívida líquida do setor público, no Brasil, em 98%, durante os anos de 2001 e 2009. Sendo que em 2009, a dívida pública brasileira correspondeu a 68,6% do PIB. E a dívida interna cresceu neste período em 196%. No governo Lula, passou de 933 bilhões de reais para R\$ 1, 345 bilhões, neste mesmo período. A maior parte desta dívida é de bancos, empresas e pessoas residentes no país. Para a autora, os eixos básicos da política econômica no Brasil estão baseados em superávits primários e elevada carga tributária.

É importante que seja analisada a forma do gasto público, ou seja, como são gastos os recursos. Garantir a ampliação da destinação de recursos para a assistência social é fundamental, mas esta destinação deve permitir a oferta de serviços sociais com qualidade. Abaixo, na tabela de número 4, é possível perceber o grande aumento de destinação orçamentária para a assistência social. Enquanto em 2004, a destinação foi de mais de 19 bilhões, em 2011 foi de mais de 47 bilhões de reais, ou seja, o valor destinado em 2011 foi 2,4 vezes maior que em 2004. Se considerados os recursos da assistência social em relação ao do Orçamento Geral da União, então o aumento entre 2004 e 2011, foi de um ponto percentual.

Ou seja, o orçamento da assistência não só acompanhou o aumento do orçamento geral, como teve crescimento relativo maior. Contudo, ainda representa 3% o Orçamento Geral da União.

Tabela 4 Evolução da participação da função Assistência Social no orçamento geral da União, no período de 2004-2011 (em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI)

	LOA 2004	LOA 2005	LOA 2006	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009	LOA 2010	LOA 2011
Função (Cod/Desc)	Pago							
Assistência Social	19.510,94	21.971,00	28.991,23	31.303,05	32.685,76	38.546,07	40.852,64	42.111,12
Orç. Geral da União	1.274.493,04	1.512.792,97	1.558.852,12	1.496.587,44	1.360.933,88	1.556.870,62	1.493.425,34	1.493.425,34
% de participação c								
Assistência Social n	2%	1%	2%	2%	2%	2%	3%	3%
Orçamento Geral d: União								

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi/Siga Brasil 01/2012

Nota: Recursos pagos na função orçamentária Assistência Social

Mas, existe um ponto de crucial importância na consideração do financiamento de uma política, que é sobre quem recai o maior peso do custeio do Estado. De acordo com a PNAS, a fonte de financiamento da assistência social tem a mesma base da seguridade social instituída pela CF de 1988, a qual é pautada na participação de toda a sociedade, de forma direta e indireta; nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; de contribuições sociais do empregador, das empresas e de entidades a elas equiparadas na forma da lei, incidentes sobre: a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos; a receita ou o faturamento; o lucro, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; parte da receita de concursos de prognósticos; do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei a ele equiparar.

A respeito das fontes de financiamento da assistência social, a tabela número 5 revela que a maior parte dos seus recursos provém da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), que é um tributo incidente sobre o faturamento e as receitas das empresas, sendo repassado ao consumidor final de bens e serviços. Portanto, trata-se de um tributo indireto. No ano de 2004, a sua participação foi 61%. Desde então, sua parcela de contribuição vem aumentando. Chegou a 90% em 2010, com pequena queda de 3% no ano de 2011.

De acordo com a lei n.º 9.317/96, são contribuintes da COFINS pessoas jurídicas de direito privado em geral, exceto as microempresas e as empresas de pequeno porte submetidas ao Simples Federal e Nacional. Entre os anos de 2004 e 2007, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza se manteve em segundo lugar, com 31,25%, em média, em termos de participação no financiamento da assistência social. Contudo, com o fim da CPMF

que era a principal receita do fundo, ele perdeu importância no financiamento da política de assistência social.

Nos anos de 2004 e 2005, a participação da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL) ficou em 1%. Apesar de no ano de 2006 sua participação ter sido de 12%, caiu no ano seguinte para 3%, permanecendo entre os anos de 2008 e 2011 entre 6% e 9%. Ou seja, sua participação enquanto fonte de financiamento é oscilante. Esta contribuição apresenta características progressivas por recair diretamente no lucro dos empresários, todavia ainda permanece com participação pequena em proporção às demais fontes de financiamento da assistência social.

A partir de 2008, o financiamento ficou concentrado na COFINS e as demais rubricas permaneceram com participação insignificante. Apesar de esta contribuição ser arrecadada exclusivamente das pessoas jurídicas e não dos trabalhadores, os valores desta contribuição podem ser repassados para os trabalhadores de forma indireta, seja por meio de cobrança nos serviços prestados, por diminuição dos salários ou outras formas. Isso permite concluir que o financiamento dos serviços para atender à população pode recair sobre os próprios trabalhadores, o que, nessa hipótese torna o seu financiamento regressivo (Tabela 5). A regressividade é uma característica da política *stricto sensu* e não da de *lato sensu*.

Tabela 5 Fontes de financiamento da Função Assistência Social, no período de 2004-2011 (Valores liquidados)

Fonte de Financiamento LOA em R\$	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Contribuição para o fin. da Seguridade Social	61%	62%	57%	63%	70%	88%	90%	87%
Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza	33%	31%	30%	31%	2%	-	-	-
Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas	1%	1%	12%	3%	6%	9%	8%	7%
Recurso Ordinários	4%	1%	0%	2%	13%	2%	-	2%
Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	1%	-
Compensação Financiamento para exploração de petróleo ou gás natural	-	-	-	-	-	-	1%	-
Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional	-	-	-	-	-	-	-	5%

Fonte: SIAFI/Sistema Siga Brasil

Elaboração do Grupo de Estudos e Pesquisa em Seguridade Social e Trabalho

Nota: Recursos da LOA executados da função Assistência Social.

Uma análise das fontes de financiamento das políticas sociais revela as características tributárias em comparação com as rendas dos contribuintes, podendo ser classificadas em: regressivas, proporcionais e progressivas (SALVADOR, 2008). A regressividade trata-se da presença da relação inversa do valor cobrado com o nível de renda do contribuinte, ou seja, trata-se do caso em que o contribuinte de menor poder aquisitivo é prejudicado. Os tributos progressivos ocorrem quando há cobrança na mesma medida do poder aquisitivo do contribuinte, ou seja, quanto mais têm recursos mais lhe é cobrado. Enquanto, os tributos proporcionais mantêm uma proporção fixa em relação à renda contribuinte.

O autor ainda afirma que a análise da renda, propriedade, produção, circulação e consumo de bens e serviços, conferem subsídios para avaliar se os tributos são diretos ou indiretos. São diretos se incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros, estes tem caráter progressivo. São indiretos os que incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, como por exemplo, via aumento de preços dos produtos adquiridos pelos consumidores.

Salvador (2008) relata que houve um aumento da carga tributária indireta após a realização de modificações na legislação da COFINS, em decorrência de um acordo firmado em 1998, com o Fundo Monetário Internacional (FMI), que levou o governo federal a lançar um “pacote fiscal”, para aumentar a arrecadação e a assegurar superávit primário fiscal. Entre as muitas medidas adotadas, o autor relata a alteração da legislação da Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e COFINS.

Para Salvador (2008), o sistema tributário brasileiro é regressivo, em decorrência da priorização de tributos indiretos e à elevada incidência de tributos sobre o consumo. O consumo é um ponto importante na análise, pois ele é proporcionalmente decrescente em relação à renda, já que famílias com rendas baixas destinam uma parcela maior de seus ganhos para a aquisição de bens e serviços, em comparação aos mais ricos, os quais conseguem poupar relativamente mais. Assim, conclui que o sistema tributário brasileiro agrava a concentração de renda no país.

A problemática do sistema tributário leva à discussão do federalismo. Para (PRADO, 2007, p. 4) “federações são arranjos político-institucionais que visam conciliar a

existência de uma nação com autonomia e individualidade política das diversas regiões que a compõe”.

Ao analisar o federalismo brasileiro identificam-se quatro grandes temáticas críticas, dentre os aspectos do funcionamento do regime fiscal federativo, que de acordo com Prado (2007), não cumprem os requisitos mínimos para a preservação da coesão e da eficiência no sistema, são estes: a degradação da tributação indireta principalmente a partir de 1988; a insuficiência e rigidez dos mecanismos de negociação intergovernamental; a precariedade original e a degradação do sistema de partilha de recursos a partir de 1988; e, por fim, a fragilização dos estados e agravamento do desequilíbrio vertical.

Na opinião de Prado (2007), uma das principais fontes de tensão apresentadas no orçamento federal, a partir de 1988, decorreu da junção, na seguridade social, de direitos de natureza distinta. Ao abrigar sob um mesmo orçamento, direitos individuais (aposentadorias em geral) e direitos coletivos (atendimento de saúde) houve um predomínio daqueles sobre estes causando insuficiência de recursos para o atendimento à saúde e exigindo a ampliação das contribuições.

Para compensar a falta de recursos foram utilizados dois mecanismos, relata Prado (2007): maior exploração das fontes advindas de contribuições sociais e deslocamento dos demais recursos fiscais para outras rubricas. Enfim, o governo ampliou sua carga tributária não compartilhada, a partir dos anos de 1990. A segunda medida adotada foi a criação de mecanismos de desvinculação de uma parcela significativa das receitas federais (20%), via Fundo Social de Emergência, que depois viria a transformar-se em Desvinculação de Recursos da União (DRU). Esta medida conferiu flexibilidade no aproveitamento dos recursos da seguridade social para cobertura mais ampla do orçamento federal.

A principal consequência destas medidas, na opinião de Prado (2007), foi que a base dos fundos de participação, que chegava a constituir 30% da carga total em 1988, caiu em termos percentuais a partir de 1990, enquanto os tributos indiretos não partilhados (contribuições) subiram de 5% para 20% da carga total. Esta evolução explica o autor, gerou como consequência a redução da participação relativa das transferências livres, posta à disposição dos orçamentos subnacionais (relativa e não absoluta), pois na realidade a expansão da arrecadação federal foi acompanhada de ampliação das transferências federais entre os anos de 1990 e 2005.

O crescimento das transferências condicionadas foi associado, segundo Prado (2007), ao financiamento de programas nacionais (como por exemplo, os de saúde e educação). Do ponto de vista financeiro, os governos subnacionais apropriaram-se de uma parcela da arrecadação federal em expansão, mas, por outro lado, a autonomia orçamentária destes foi reduzida.

Para Prado (2007) houve uma participação crescente dos recursos municipais no gasto público, enquanto que a participação federal foi mantida e a estadual decresceu. Relata que os estados dominavam o gasto subnacional nos anos sessenta, com 34%, de participação e a reduziram para 26%, ou seja, houve uma substituição do gasto estadual pelo municipal.

O autor afirma que a partir de 1983, iniciou-se uma ampliação sustentada dos recursos municipais, levando a uma forte presença municipal no gasto público nos dias de hoje. Esta análise leva Prado (2007) a concluir que o caráter da descentralização brasileira está relacionado a um processo de municipalização. Acredita que a CF de 1988 acabou com as possibilidades de uma atuação dos governos estaduais na gestão e coordenação dos serviços municipais ampliados. Em compensação, o autor acredita que o governo federal tem sido ineficiente e incapaz de acompanhar adequadamente a atuação municipal.

Prado (2007) indica pelo menos três aspectos do desenvolvimento das instituições do federalismo brasileiro que remetem a dificuldades e problemas atuais: inexistência de instituições voltadas para a preservação do equilíbrio vertical (numa federação refere-se às medidas e procedimentos que devem garantir a distribuição adequada de encargos entre os governos, e a distribuição de recursos que permita serem estes encargos adequadamente executados); debilidade das práticas e mecanismos de cooperação intergovernamental (no Brasil, a atribuição de competências não tem sido utilizada como um instrumento negociado e consciente de redistribuição de recursos, ao contrário, evoluiu de forma a tornar-se parte do desequilíbrio vertical); ausência da organização hierárquica típica das federações, onde os governos locais são subordinados aos governos intermediários.

Para Prado (2007), no Brasil, a descentralização ocorreu paradoxalmente num movimento de “descentralização centralizada”, em que a execução do gasto é descentralizada, mas a gestão e a definição das políticas é um processo centralizado. O governo federal ampliou sua articulação financeira e administrativa com os municípios, aumentando a fragilização dos governos intermediários. Para compreender a estrutura do federalismo

brasileiro serão conferidos no próximo subitem, alguns subsídios para a melhor compreensão das relações federativas estabelecidas em relação ao orçamento da assistência social, no que se refere aos aspectos de sua relação com as demais políticas que compõe a seguridade social.

Agora adentrar-se-á na esfera dos recursos da seguridade social, visando compreender como que do ponto de vista orçamentário estão estabelecidas as bases relacionais entre as políticas que a compõe, para tanto acompanhar os dados da tabela 6.

Comparando-se a participação das políticas de assistência social, previdência social e saúde na seguridade social, percebe-se que a função saúde manteve sua participação no orçamento da seguridade social em 14% pontos, entre os anos de 2004 e 2011, mas ainda assim se manteve abaixo do percentual estipulado pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual determina que deve ser destinado 30% dos recursos da seguridade social para a saúde. A função Assistência Social aumentou 3 pontos percentuais nesse período, mesma diminuição percentual percebida no orçamento da previdência social.

Tabela 6 Participação da Assistência Social, Previdência Social e Saúde em relação à Seguridade Social, no período de 2004-2011

	LOA 2004	LOA 2005	LOA 2006	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009	LOA 2010	LOA 2011
Função	%	%	%	%	%	%	%	%
Assistência Social	7%	7%	8%	8%	9%	9%	10%	10%
Previdência Social	79%	79%	79%	78%	77%	77%	77%	76%
Saúde	14%	14%	13%	13%	14%	14%	14%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi/Siga Brasil 01/20

Nota: Análise por função dos recursos pagos nas funções: Assistência Social e Saúde

Já quando se compara, na próxima tabela, a de número 7, o orçamento das políticas de previdência, saúde e assistência social em relação ao Orçamento Geral da União, percebe-se um outro comportamento. O orçamento da assistência social em relação ao da União, no ano de 2004, permaneceu em 2%, em 2005 caiu para 1%; entre os anos de 2006 a 2009, apresentou uma continuidade no percentual relativo com 2% de participação e posteriormente houve um aumento de um ponto percentual, atingindo 3% a sua participação no Orçamento Geral da União.

Este aumento demonstra um ganho de importância da assistência social enquanto

estratégia de gestão governamental. Mas, também é justificado pelas razões já apontadas na análise da tabela de número 1. Já a previdência social, quando analisada em relação ao Orçamento Geral da União, apresentou entre os anos de 2004 a 2011, um aumento de 3 pontos percentuais.

A saúde, a terceira política participante da seguridade social, apresentou entre os anos de 2004 e 2011, elevação de 1 ponto percentual, saiu de 3% para 4%, sua participação no Orçamento Geral da União, conforme tabela 7.

Tabela 7 - Participação da Assistência Social, Previdência Social e Saúde em relação ao Orçamento Geral da União, no período 2004-2011 (em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI)

LOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Função								
Assistência Social	2%	1%	2%	2%	2%	2%	3%	3%
Previdência Social	19%	17%	19%	20%	20%	21%	22%	22%
Saúde	3%	3%	3%	3%	4%	4%	4%	4%
Total	1.274.493,04	1.512.792,97	1.558.852,12	1.496.587,44	1.360.933,88	1.556.870,62	14.934.253,38	15.512.792,97

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi/Siga Brasil 12/2012

Nota: Recursos pagos nas funções orçamentárias da Assistência Social, Previdência Social e Saúde

Estes dados demonstram que apesar da previdência social apresentar queda percentual em relação ao orçamento da **Seguridade Social (tabela 6)**, quando comparado o seu orçamento ao **Orçamento Geral da União (tabela 7)** não se verifica diminuição de recursos, mas sim aumento, não só relativo, mas também absoluto, isto porque seu crescimento não foi apenas no sentido de manter o padrão de participação orçamentário, mas de aumento relativo ao próprio Orçamento Geral. Já com relação à saúde, esta teve crescimento absoluto, mas se manteve ainda distante de alcançar a quantia determinada pela Constituição Federal.

Pode-se concluir, que apesar de ter havido um aumento percentual relativo maior da assistência social em relação às demais políticas da seguridade social, estas também cresceram, ou seja, assistência social teve um o aumento orçamentário maior que as demais, mas não necessariamente houve uma transferência dos recursos das duas políticas para a política de assistência social, já que estas também tiveram aumento quando comparado ao Orçamento Geral da União.

Para que a assistência social seja considerada uma política universal, em relação ao aspecto orçamentário, de acordo com classificação adotada por Pereira-Pereira (1996), ela deve ser não contributiva, progressiva e redistributiva. De fato a assistência social no Brasil é uma política não contributiva. Quanto à progressividade, ela não atende a este pré-requisito,

isto porque é financiada principalmente pela Confins, um tributo indireto e regressivo. Quanto ao requisito redistributividade, pode-se afirmar que ela atende a este requisito, pois destina seus recursos aos mais pobres. Logo, apesar dos pobres também contribuírem para seu financiamento, todo recurso que vem de contribuição de mais ricos (do ponto de vista relativo) são direcionados aos mais pobres, o que promove a redistribuição de renda. Em conclusão, a análise orçamentária demonstra uma indicação do atendimento a dois critérios relacionados à classificação de política universal, de acordo com Pereira-Pereira (1996).

Tendo explorado aspectos importantes sobre a configuração dos serviços ofertados pela política de assistência social e seus aspectos orçamentários, prosseguir-se-á na análise dos programas de transferência de renda dessa política.

4.4 Programas de Transferência de Renda da Assistência Social no Brasil

Diante do aumento dos recursos destinados à assistência social, convém compreender quais são os programas alocados na função Assistência Social. Em análise realizada por Salvador (2011a), verificou-se, no período de 2000 a 2011, um aumento de 3,76% para 9,27% na porcentagem de participação dos recursos destinados à assistência social em relação ao Orçamento Geral da União. O autor demonstra que “os recursos destinados a serviços, programas e projetos da assistência social apresentaram um aumento de 84,25%, em termos reais, subindo de R\$ 1,949 milhão, em 2002, para R\$ 3,591 milhões, em 2010. Apesar do crescimento, essas despesas vêm perdendo espaço no contexto orçamentário da assistência social, reduzindo a participação de 16,68%, em 2002, para 8,83%, em 2010” (SALVADOR, 2011, p. 208).

A respeito de como estão sendo destinados os recursos para a Assistência Social, verificou-se que entre os anos de 2004 e 2005 houve uma grande amplitude de programas alocados na área de assistência social. A partir do desenvolvimento da legislação da área, os programas da assistência social, antes executados em fontes orçamentárias de outros ministérios, passaram a ser executadas no Fundo de Assistência Social. Em compensação programas, antes alocados indevidamente na assistência social, foram retirados da função. Uma das despesas pagas no âmbito da função 8 da assistência social era a previdência de inativos e pensionistas da União que foi realocada no Ministério da Previdência Social.

Verifica-se que, a partir dos anos de 2006, há uma maior continuidade dos programas alocados na função Assistência Social, isto porque começam a ser postas em prática as legislações elaboradas nos anos anteriores, tais como a PNAS e a Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS). A criação da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial concentrou os programas da assistência social, nas ações de proteção ao idoso, ao deficiente, à pessoa em vulnerabilidade, à criança, entre outros. Ou seja, apesar da discriminação dos recursos da assistência social estar concentrada na Proteção Social Básica e Especial, isto não significa que as proteções a demandas específicas deixaram de ser atendidas, apenas que foram concentradas nestas classificações. Veja na tabela 8 abaixo.

Tabela 8 -Programas da Função Assistência Social - LOA 2004-2011 (em R\$ milhões, deflacionados pelo IGFCD) (continua)

	LOA 2004	LOA 2005	LOA 2006	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009	LOA 2010	LOA 2011
Programa (Cod/Desc)								
Proteção Social a Pessoa Portadora de Deficiência	6.640,50	7.530,28						
Valorização e Saúde do Idoso								
Atenção à Criança								
Erradicação do Trabalho Infantil	256,28	755,36	331,36	444,21	276,85	383,99	283,12	27
Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude	427,28	464,71						
Comunidade Ativa								
Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes								65,89
Gestão da Política de Assistência Social		5,93						
Combate ao Abuso e à exploração de Crianças e Adolescentes	35,33	49,17	65,73	100,74	62,34		56,28	
Programa Grande Fronteira do Mercosul								
Enfrentamento da Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes						87,74		
Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Chapada do Araripe								
Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul								
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda								1,20
Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião do Vale da Ribeira de Guaraquebana								
Desenvolvimento da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno								
Programa Grande Fronteira do Mercosul								
Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei						28,22	36,52	38,3
Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião da Metade Sul do Rio Grande do Sul								
Direitos Humanos, Direitos de Todos e Segurança do Cidadão		2,77						
Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei								
Abastecimento Agroalimentar	255,25	477,57						
Proaque Infra-estrutura								
Gestão da Participação em Organismos Internacionais			0,04	0,02	0,01			
Reconhecimento de Utilidade	0,06							
Apoio Administrativo	45,51	66,59	95,04	135,12	109,25	163,15	151,77	16
Valorização do Servidor Público								
Gestão da Política de Desenvolvimento Social e Combate à Fome					43,69	42,45	35,07	44,3
Gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional	6,35	52,59	47,63	72,23				
Rede Solidária de Restaurantes Populares	26,57	48,01						
Resposta aos Desastres		83,72						
Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO	0,69							

Tabela 8 - Programas da Função Assistência Social - LOA 2004-2011 (em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI)

	LOA 2004	LOA 2005	LOA 2006	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009	LOA 2010	LOA 2011
Desenvolvimento Integrado e Sustentado do Semi-Árido - CONVIVER								
Educação para Alimentação Saudável	11,38							
Acesso à Alimentação	224,17	194,22	757,71	917,61	660,49	834,99	916,60	1.000,00
Banco de Alimentos	6,03	0,00						
Atendimento Integral à Família	77,57	147,97						
Avaliação de Políticas Sociais do	16,80	1,83						
Economia Solidária em Desenvolvimento	7,33	18,15			11,96	13,08	0,79	16,80
Proteção Social à Pessoa Idosa	4.386,44	5.725,40						
Gestão da Política de Promoção da	1,78							
Proteção Social ao Adulto em Situação	1,26							
Transferência de Renda com	7.073,19	6.355,41	11.075,18	14.981,84	12.568,28	16.670,56	14.750,23	18.000,00
Condicionalidades								
Proteção Social Básica			16.481,88	23.132,15	18.623,42	26.335,14	24.055,69	26.800,00
Proteção Social Especial			136,67	205,86	148,78	202,30	222,33	271,00
Resíduos Sólidos Urbanos	2,49							1,91
Organização Produtiva de Comunidade								
1 D F L R Q D O G H , Q F O X V					170,07	315,53	322,30	330,00
PROJOVEM								
Total	19.510,94	21.971,00	28.991,23	39.989,78	32.685,76	45.077,15	40.852,64	47.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi/Siga Brasil 01/2012

Notas: Análise dos programas abarcados na função Assistência Social.

A LOAS rege que devem ser protegidas a família, a maternidade, a infância, a adolescência, a velhice, as crianças e adolescentes carentes, que deve haver a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração a vida comunitária; a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida sua família, além da promoção a integração ao mercado de trabalho.

Dentre os programas previstos na função Assistência Social, a maioria está consonância com as exigências da LOAS, contudo a integração ao mercado de trabalho só aparece no orçamento em 2011. No estudo realizado por Salvador (2010), entre os anos 2000 e 2007, este item também não foi encontrado nas subfunções executadas no FNAS, apesar deste ser um dos objetivos da assistência social previstos na LOAS.

De fato, há relutância da assistência social, quanto a promover ações para integração ao mercado de trabalho. Diante das exigências da legislação, visando superar a falta de ações para a área, o CNAS lançou a resolução de n.º 33, em 28 de Novembro de 2011, que define a Promoção a Integração ao Mercado de Trabalho como sendo campo de atuação da assistência social e estabelece seus requisitos.

A resolução defende que a promoção da integração ao mundo do trabalho deve dar-se por meio de ações integradas de diversas políticas cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas. Associada a esta ação está a promoção da formação político-cidadã, desenvolvendo e/ou resgatando e/ou fortalecendo o protagonismo por meio da reflexão crítica permanente como condição de crescimento pessoal e construção da autonomia, para o convívio social.

Outro fato importante, verificado por meio da tabela 8, é em relação à desigualdade de destinação orçamentária entre a Proteção Social Básica e Especial. No ano de 2006, quando se iniciou a destinação a estas áreas, à Proteção Social Básica foram destinados mais de R\$ 16 bilhões, chegando em 2011 a 26 bilhões. Já a Proteção Social Especial, no ano de 2006 recebeu R\$ 136 milhões reais, enquanto que em 2011, recebeu R\$ 271 milhões de reais. Ao se comparar os recursos da Proteção Social Especial, retirando-se os gastos com BPC, com a Proteção Social Básica chega-se a seguinte correlação: no ano de 2006, os gastos com a PSE representaram 2% dos gastos da PSB, este valor aumentou gradualmente até chegar em 2011 a 11%, ou seja, apesar do aumento da destinação orçamentária para a Proteção Social Especial, ela recebe menos recursos em comparação à Proteção Social Básica.

Pode-se perceber, de acordo com a tabela 8, que grande parte dos recursos destinados à assistência social é direcionada à Transferência de Renda com Condicionais. Os programas de transferência de renda tem sua origem nos processos de amadurecimento dos Estados de bem-estar europeus. Na América latina, eles começaram a ser implementados no final de 1980 e início de 1990, principalmente após a experiência mexicana (STEIN, 2005). Stein destaca que os programas de transferências de renda condicionados, estão apoiados na concepção de proteção social como “inversão em capital humano”, cuja premissa é a de que a reprodução intergeracional da pobreza se deve à falta de investimentos nesse tipo de capital. A pretensão dos PTC's é a melhoria da situação presente das famílias beneficiárias e a contribuição para o desenvolvimento de ativos e de capacidades que possibilitem a criação de estratégias sustentáveis para a superação da pobreza.

Silva (2010) indica que atualmente tem havido uma expansão global da assistência social e dos programas de transferência de renda. Na América Latina foram desenvolvidos

diversos programas, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento das Nações Unidas, destaca os seguintes: **Brasil** - o *Programa Bolsa Família*, programa de transferência condicional de renda destinado a promover o alívio imediato da pobreza e ao rompimento do ciclo da pobreza entre gerações fornecendo subsídios para que as famílias pobres cumpram as condicionalidades de saúde e educação. Criado em 2004, unificou diversos programas de transferência antes existentes; O *Benefício de Prestação Continuada* consiste em um pagamento mensal de um salário mínimo aos idosos e pessoas incapazes de trabalhar devido à condição de deficiência, o programa teve início em 1995. O programa de transferência de renda *Projovem* foi criado em 2007 e tem como objetivo criar oportunidades para os jovens concluírem o ensino primário, abarca a formação profissional e trabalho comunitário. O *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI) foi criado em 1996 como uma transferência de renda para as crianças e jovens entre 7 e 15 anos de idade, com o objetivo de tirá-las de atividades laborais e integrá-las na escola; **Argentina** - *Programa Jefes de Hogar* programa de transferência condicional de renda foi desenvolvido em 2002, com a finalidade de promover a inclusão no mercado de trabalho de chefes de domicílio masculinos e femininos desempregados. O *Ciudadanía Porteña* foi criado para reduzir as desigualdades oferecendo subsídios mensais de forma a permitir que famílias pobres comprem alimentos, produtos de higiene e gás de cozinha. Foi criado em 2005 e opera via cartão magnético pré-carregado, que deve ser exclusivamente utilizado para comprar artigos de necessidade básica. É condicional para as responsabilidades de saúde e educação; **Chile** – *Chile Solidário* foi criado em 2002 e dirigido a pessoas em extrema pobreza. Visa oferecer assistência social e subsídios mensais a famílias carentes por meio de mulheres chefes de domicílio. Os beneficiários têm direito às transferências por um determinado período de tempo, durante o qual eles devem ser capazes de melhorar suas condições de vida e tornar-se independentes. Um aspecto do Chile Solidário é a *Pensión Asistencial de Ancianidad*, uma bolsa incondicional fornecida aos cidadãos idosos cuja renda mensal familiar per capita seja inferior a 50% do salário mínimo; **Colômbia** – *Familias en Acción* transfere renda de forma condicional fornecendo subsídios para a nutrição e educação para os filhos menores de famílias e grupos indígenas que vivam em extrema pobreza, foi fundado em 2001; **Costa Rica** – *Avanceamos* é um programa de transferência condicional de renda com o objetivo de manter as crianças e adolescentes na escola; **República Dominicana** – *Programa*

Solidaridad proporciona transferência condicional de renda para famílias adquirirem alimentos, utilidades escolares, medicamentos, registro civil e documentação, foi criado em 2005; **Ecuador** – *Bono de Desarrollo Humano* faz parte do Programa de Proteção Social, implementado em 2003, prevê transferência condicional de renda para mulheres chefes de domicílio com crianças, bem como transferências não-condicionais de renda para idosos e pessoas portadoras de deficiência; **El Salvador** – *Red Solidaria* é um programa de proteção social que atribui subsídios mensais às mulheres extremamente pobres chefes de domicílio que cumprem as condicionalidades, tais como frequência escolar e assistência à saúde para crianças pequenas. Também oferece micro-crédito para financiar projetos produtivos de pequenas famílias agrícolas, foi criado em 2005; **Honduras** – *Programa de Asignación Familiar* enfoca o desenvolvimento do capital humano, criando oportunidades para os grupos pobres e vulneráveis. Originalmente, criado para compensar os pobres pelo impacto negativo resultante das políticas de ajustamento estrutural. A partir de 1998, o programa passou para sua segunda fase, a qual visa promover o investimento no capital humano das crianças das famílias mais pobres do país; **Jamaica** - *Programme of Advancement through Health and Education* desenvolvido conjuntamente com o Banco Mundial visa proporcionar transferência condicional de renda para grupos vulneráveis, com foco em crianças, idosos, mulheres grávidas, pessoas portadoras de deficiência e adultos pobres necessitados. Os principais objetivos são: melhor direcionamento dos benefícios sociais para os pobres e aumentar o capital humano condicionando o recebimento dos benefícios a determinados requisitos para a frequência escolar e visitas para cuidados de saúde; **México** – *Oportunidades* é programa federal de transferência condicional de renda que visa melhorar o desenvolvimento dos indivíduos em extrema pobreza, com um foco especial sobre o empoderamento das mulheres. Prevê o apoio em saúde, nutrição, educação e renda por meio de subsídios mensais dirigidos a mulheres chefes de domicílio. *Programa de Apoyo Alimentar*, criado em 2004 tendo com o objetivo de desenvolver e fortalecer as capacidades básicas das famílias rurais que vivem em extrema pobreza; **Nicarágua** – *Red de Protección Social* programa de transferência condicional de renda criado em 2000 que direciona às famílias transferências de renda regulares sob a condição de que seus filhos frequentem a escola e todos os membros do domicílio visitem postos de saúde e seminários; **Panamá** - Criado em 2006, o *Red de Oportunidades* inclui a transferência condicional de renda para mulheres chefes de domicílio,

prevê assistência social às famílias beneficiárias e prestação de serviços básicos nas áreas mais pobres; **Paraguai** - *Tekoporã* é um programa condicional que visa melhorar a nutrição, saúde e educação, fornecendo subsídios mensais para as famílias mais pobres do país, a fim de ajudá-las a tornar-se independentes e responsáveis pelo seu próprio bem-estar. Pretende reduzir a pobreza extrema pela prestação de transferências diretas de renda às famílias pobres com crianças e incentivar o investimento em capital humano e social. As transferências estão sujeitas à frequência escolar, visitas regulares a centros de saúde e a atualização das imunizações; **Peru** – *Programa Juntos* consiste numa transferência condicionada de renda focada em famílias rurais com mulheres grávidas e crianças até 14 anos de idade. Fornece subsídios mensais para serem usados de acordo com as necessidades de cada domicílio e só por um determinado período de tempo, até que os beneficiários sejam capazes de superar sua condição de vulnerabilidade, foi criado em 2005; **Suriname** - *A Suriname's Social Safety Net* é composta de diferentes conjuntos de programas que garantam um nível mínimo de segurança aos indivíduos e domicílios afetados pela pobreza, por catástrofes naturais ou recessões econômicas; **Trinidad e Tobago** - *Target Conditional Cash Transfer Programme* é uma iniciativa de assistência alimentar e de desenvolvimento de curto prazo destinado especificamente a beneficiar os indivíduos e famílias vulneráveis com pouca ou nenhuma renda. Tem como objetivo apoiar a atualização das competências dos beneficiários por meio do componente de transferência condicional. Foi criado em 2005 e funciona via sistema de débito conferindo liberdade para comprar alimentos básicos.

Stein (2005) resalta que a composição dos programas de transferência de renda ocorre de formas diferenciadas em países desenvolvidos e, em desenvolvimento. Nos países desenvolvidos, as redes de proteção social são constituídas, principalmente por programas de assistência social e serviços sociais, que visam à garantia da qualidade de vida às pessoas em situação de necessidade. No caso dos países em desenvolvimento, Stein (2005) relata que as “últimas redes de proteção social”, são constituídas de programas para proteção ao indivíduo ou à famílias, diante de duas situações adversas: a incapacidade crônica para trabalhar ou para procurar sustento e a diminuição da capacidade provocada por situações como a morte do provedor da família, pela diminuição na oferta de serviços ou, pela crise de gasto público e recessões econômicas.

Mas, Stein 2005, com base em Moreno (2002) resalta que o acesso às "*mallas de*

seguridad" ou "últimas redes de proteção social", tanto nos países considerados desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento, baseia-se na declaração, e até mesmo na comprovação de carência de recursos, chamado *means-tested*. Tendo feito essa breve diferenciação das características de programas de transferência de renda da América Latina e Europa e tendo demonstrado os pontos principais de alguns programas de transferência da América Latina, aprofundaremos nas características de programas de transferência de renda brasileiros atuais. Por consequência do próprio caráter do presente trabalho, a presente seção não teve por objetivo adentrar em detalhes dos programas de transferência de renda brasileiros, esgotando as discussões teóricas presentes no momento sobre seus pontos positivos e negativos, mas teve apenas o objetivo de conferir ao leitor subsídios para a compreensão da forma como contribuem para a concretização da política de assistência social enquanto política pública universal.

Para fins desse trabalho, compreende-se o caráter universal da política de assistência a partir de duas referências, uma legislativa e uma teórica. A legislativa corresponde aos dizeres da LOAS, Parágrafo único do art. 3º que diz que a política de assistência social, deve promover a universalização dos direitos sociais, atender à contingências sociais, garantindo os mínimos sociais e de forma integrada às demais políticas setoriais. O segundo ponto de partida é o conceito que Pereira-Pereira traz quanto à conceituação de política de assistência social universalizante, conceito discutido no capítulo 2. Portanto, já tendo tratado do escopo institucional e dos aspectos dos serviços sociais ofertados pela política, serão apresentados os programas de transferência de renda, para que seja possível estabelecer um diálogo sobre o que os programas de transferência de renda associados aos demais aspectos da política de assistência social representam a partir de algumas teorias existentes a respeito de modelos de política de assistência social.

No início de 1996, foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Inicialmente com o objetivo de retirar mais de três mil crianças das carvoarias e do cultivo de erva-mate no estado de Mato Grosso do Sul, posteriormente foi estendido para demais regiões que apresentavam crianças em trabalho infantil.

O PETI está calcado na oferta, no contraturno da escola, de atividades específicas nos equipamentos sociais da assistência social, além de transferir renda para famílias que tenham renda per capita de até meio salário mínimo, com crianças e adolescentes com idade inferior a

16 anos retirados do trabalho, sobretudo, de atividades consideradas perigosas, insalubres, penosas ou degradantes. O programa transfere uma Bolsa Criança Cidadã no valor de R\$ 40,00 per capita para pessoas da área urbana (considera-se área urbana as capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250 mil habitantes) e de R\$ 25,00 para beneficiários da área rural. O programa também prevê o desenvolvimento de ações socioeducativas e de convivência destinadas às crianças e adolescentes afastados do trabalho e suas famílias, o outro serviço ofertado pelo PETI é o acompanhamento familiar realizado pela Proteção Social Básica ou Especial. Para que as crianças sejam inseridas e mantidas na escola, no horário extraescolar é repassado, mensalmente, às prefeituras o valor *per capita* de R\$ 10,00 referentes aos equipamentos da área urbana e de R\$ 20,00, para os da área rural.

O valor dos benefícios depende da composição familiar, a qual pode gerar benefícios em valor diferenciados. Os benefícios estão subdivididos em dois tipos: básico ou fixo e variável. Cada família do Programa recebe entre R\$ 15,00 e R\$ 95,00 por mês, dependendo da sua situação socioeconômica e do número de crianças e adolescentes entre 0 e 15 anos, gestantes e mães amamentando.

A principal unidade orçamentária de financiamento do PETI é o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O MEC também participa do programa, construindo salas de aula e fornecendo transporte escolar.

No ano de 2005, por meio da Portaria n.º 666 do MDS, foi estabelecida a integração entre o PBF e o PETI. De acordo com a Portaria, os objetivos da integração do programas são:

I - racionalização e aprimoramento dos processos de gestão do PBF e do PETI; II - ampliação da cobertura do atendimento das crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil do PETI; III - extensão das ações socioeducativas e de convivência do PETI para as crianças ou adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil; e IV – universalização do PBF para as famílias que atendem aos seus critérios de elegibilidade.

A partir dessa Portaria, dos beneficiários do PETI, passou a ser exigido o cumprimento das seguintes condicionalidades: participação em atividades socioeducativas e de convivência proporcionadas pelo Programa, frequência escolar e acompanhamento da área de saúde. Por conta da integração dos programas PBF e PETI, os recursos do último foram absorvidos pelo PBF, por isso percebe-se na tabela 8, em relação aos recursos destinados ao PETI uma progressiva diminuição dos recursos destinados a ele. No ano 2005, foram destinados (recursos pagos) R\$ 755 bilhões, já em 2011 os recursos caíram para R\$ 271

bilhões, ou seja, uma queda de 279% dos recursos.

Apesar de a Portaria ser do ano de 2005, ainda existem controvérsias a respeito da aplicação das condicionalidades, além de dificuldades técnicas para a implementação do processo de repercussão. A partir da Portaria de unificação do PETI e PBF, a compreensão sobre o essencial do Programa mudou. O acesso ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos que era para ser um direito da família passou a ser um dever, uma condicionalidade.

O PETI tem sido um programa importante no enfrentamento do trabalho infantil, mas, ainda é bastante expressivo o contingente de crianças e adolescentes na situação de trabalho infantil: aproximadamente 4 milhões, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009. Segundo Miranda, et al. (2011), o expressivo contingente identificado pela PNAD aponta a necessidade de aperfeiçoamento das estratégias de identificação do problema, sobretudo porque não há limitação orçamentária para inclusão de novos beneficiários no PETI.

Villatoro (2004) chama atenção para um aspecto crucial na formulação de programas de transferências condicionadas na área de educação, que é o de determinar o montante da ajuda monetária. Sugere, para tanto, que seja estabelecido um montante que permita a eliminação do trabalho infantil, via estimação com base no custo de oportunidade de enviar as crianças à escola. Acredita que este custo pode ser diferenciado de acordo com as idades das crianças e o sexo.

O autor destaca que estudos efetuados em relação ao PETI e ao *Programa Oportunidades* do México encontraram que as famílias atribuem um valor limitado a educação e não creem que o trabalho infantil seja prejudicial para o futuro de seus filhos. Com base nisso, conclui que é importante efetuar intervenções psicossociais a fim de modificar estas representações. Caso contrário, ao finalizar os programas, a probabilidade de que a criança retorne ao trabalho e abandone a escola é alta.

O outro programa central de transferência de renda no Brasil é o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Este benefício, não contributivo, existe desde o ano de 1995, antes sob o nome de Renda Mensal Vitalícia. Ferreira (2009) esclarece que ele foi concebido inicialmente para atender a população em condições de pobreza e insegurança, posteriormente foi restringido ao público em pobreza extrema e aos incapazes para o trabalho.

De acordo com a LOAS, o BPC é um benefício que assegura a renda no valor de 1 salário mínimo às pessoas com 65 anos ou mais e aos deficientes, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que dificultem a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. O recebimento do benefício está condicionado à comprovação de não possuir meios de garantir o próprio sustento, ou de tê-lo provido por sua família. O corte de renda para recebimento do benefício é de ¼ de salário mínimo.

A LOAS e o Decreto Federal de n.º 1.744, de 08/12/1995, impuseram limitações ao benefício e, de acordo com Ferreira (2009) o transformaram em um direito mínimo, restrito e de corte assistencialista, pois excluiu muitos dos que precisavam deste benefício. Também critica o fato de que o benefício não atender a pessoas que alcançam um patamar de renda um pouco mais alto do que o estipulado pelo programa.

Essas características apresentadas pelo Programa BPC, tais como a focalização e a seletividade, representam para Ferreira (2009) uma restrição das possibilidades trazidas pela CF. Apesar dos pontos destacados, o BPC tem um grande diferencial em relação ao PETI e ao PBF: ele está garantido na Constituição Federal, ou seja, é judicialmente reclamável, além de não haver imposição de limites orçamentários para a sua oferta desde que hajam pessoas enquadradas nos critérios do Programa. Um segundo ponto positivo de destaque é valor transferido às famílias beneficiárias: um salário mínimo mensal. No ano de 1995, tentou-se diminuir o valor desse benefício e somente foi possível manter esse valor estipulado por meio de pressões sociais.

Para fins de concessão do BPC o conceito de família foi modificado pela Lei nº 12.435/2011, parágrafo segundo do art. 20 (Lei esta que modificou a LOAS). A família passou a ser considerada, aquela composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madastra ou o padastro, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

A LOAS, em seu texto modificado, permitiu que o período para a realização das reavaliações periódicas fosse fixado em dois anos. Além disto, permitiu que os beneficiários que por ventura queiram inserir-se em atividade produtiva remunerada, suspendam seu benefício e caso necessitem retornar ao programa, poderão fazê-lo sem necessidade de submeter-se à perícia médica, ou à avaliação de deficiência e de grau de incapacidade, desde

que retornem em um prazo máximo de dois anos.

A Lei n.º 12.435 de 2011, em seu parágrafo segundo, art. 3º e o Decreto n.º 7.617, de 17 de novembro de 2011, atualizaram o entendimento de deficiência, e passaram a compreender como tal aquela que tenha impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual, ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com os demais.

O BPC tem outra vertente, o BPC Escola, este foi instituído em 2007 e foi direcionado para o acompanhamento e o monitoramento do acesso e permanência na escola de pessoas com deficiência beneficiárias do BPC. O público alvo do Programa são crianças de 0 a 18 anos. Pretende-se via BPC Escola garantir o acesso e a permanência na escola por meio de ações articuladas das políticas de assistência social, educação, saúde e direitos humanos.

Em termos de financiamento ao compararem-se os recursos destinados ao pagamento de BPC com os recursos destinados à Proteção Social Básica (PSB), então fica revelada a participação majoritária desses recursos na PSB, como demonstra a tabela 9.

Tabela 9 Recursos destinados ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada, no período de 2005-2011 (em milhões, deflacionados pelo IGP-DI).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pagamento de BPC	105.703,92	7.772,047%	77.720,0934%	157.938,8285%	19.722,75%	21.516,9889%	24.349,9591%
Proteção Social Básica	-	16.481,88	231.321,47	186.234,16	26.335	24.055,69	26.863

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siasi/Siga Brasil 01/2012

Nota: Recursos da LOA executados da função Assistência Social

A Proteção Social Básica é o principal programa orçamentário da assistência social. Nele estão alocados benefícios e serviços essenciais da área. Já os benefícios e serviços especializados estão alocados no programa orçamentário proteção social especial. Apesar da Proteção Social Básica (PSB) ter o maior aporte de recursos da área, isto se deve ao pagamento do BPC, alocado nesta rubrica e não ao pagamento de serviços sociais. E, entre os anos de 2008 e 2011, como mostra a tabela 9, esse gasto representou mais de 75% dos gastos da PSB, chegando a 91%.

Entre abril de 2001 e janeiro de 2002, o governo federal instituiu os programas Bolsa Escola, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás. Esses programas voltavam-se às famílias pobres e associavam-se a projetos de restrições progressivas às coberturas universais asseguradas pelo modelo de proteção social adotado em 1988.

No ano de 2003, durante a gestão de Luís Inácio Lula da Silva, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF), como uma das estratégias do “Fome Zero”, por meio da Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, posteriormente regulamentado pelo Decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004. Antes da criação do PBF as iniciativas de transferência de renda estavam pulverizadas em diversas ações, de vários ministérios e entes federados. Estes benefícios eram utilizados como contrapartida de votos em eleições. A partir da criação do PBF esta relação diminuiu, pois a transferência passou a ser realizada diretamente ao beneficiário, sem intermediários. O Programa unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência direta de renda, então existentes no âmbito do Governo Federal, especialmente as dos chamados Programas Remanescentes.

Grande importância foi alcançada por este Programa, fato comprovado pelo estudo realizado por Silva (2010). A autora afirma que os beneficiários o apontaram, em 2005, como sendo o programa de maior relevância isto por conta de sua extensão de cobertura, tanto em termos geográficos, quanto em termos populacionais (alcançou em 2012 mais de 13 milhões de famílias, ou em média um quarto da população brasileira, de acordo com dados de sítio do MDS). Sua relevância também foi indicada pelos municípios, no estudo da autora, isto porque os recursos transferidos em nome do PBF têm alta representatividade dentre os recursos totais transferidos pelo governo federal (cerca de 15%, em 2006). Além dos pontos citados, de acordo com Santos, S. et al. (2010), o PBF chama atenção pelo sucesso alcançado na redução da desigualdade. Sua participação, neste aspecto, representou 16%, entre os anos de 1999 e 2009, estando somente atrás da renda do trabalho (59%). A previdência indexada (benefícios de grande vulto orçamentário) representou 15%, por outras rendas 8% e previdência superior 3%. Em relação à queda na pobreza, para os que ganham até R\$ 100, o PBF respondeu por 16% na queda, para os que ganham até R\$ 50, respondeu por 1/3 da queda do indicador de pobreza. Por todas estas razões será concedida especial atenção na discussão deste programa.

O PBF é direcionado àquelas famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e que ainda podem participar do mercado de trabalho, ou seja, o Programa inclui os aptos ao trabalho, o que representa para Jaccoud (2009), um avanço quanto à cobertura no campo da seguridade social o que indicou inclusive no sentido do alcance da universalidade de atenção da seguridade social, na opinião da autora.

Quando o PBF foi criado, o SUAS estava começando a se estruturar, não havia

equipamentos sociais em abrangência, nem mesmo profissionais e conhecimento da sociedade do potencial do Sistema. O governo optou por investir prioritariamente em transferência de renda, apesar de também ter iniciado o processo de implementação dos equipamentos sociais.

Institucionalmente, o PBF foi separado do SUAS, inclusive em relação à alocação de recursos do Programa. Seus recursos não estão alocados na unidade orçamentária Fundo Nacional de Assistência Social, apesar de a LOAS determinar em seu artigo 29, segundo (SALVADOR, 2010, p. 278), que “os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão repassados automaticamente ao FNAS”. No art. 30 da LOAS foram determinadas como condições para os repasses aos entes federados: a. a presença de Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; b. a exigência de um Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e Plano de Assistência Social; c. presença de recursos próprios dos entes, condições estas que conferem segurança à gestão.

Dentro da rubrica do órgão coordenador da assistência social há duas unidades orçamentárias: a do MDS e a do FNAS. A partir do ano de 2005, os recursos de transferência de renda condicionada passaram a ser executados na rubrica MDS, razão que explica a grande elevação dos seus recursos. Antes de 2005, 99% dos recursos estavam centralizados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Para Jaccoud (2010), o PBF vem sendo valorizado quanto projeto de universalização da Proteção Social²⁰, isto porque integrado ao sistema de proteção social atua em sinergia com os demais programas de garantia de renda, assim como atua em relação de intersectorialidade com políticas de saúde e educação. A autora compreende o PBF como uma parte do conjunto de intervenções da proteção social e que o sistema de proteção social realiza-se tanto por meio dos seguros, quanto pela política de assistência social.

Para a autora, o PBF tem sido importante na conquista da justiça social, isto porque inclui uma população até então excluída do sistema de proteção social, transferindo renda de forma não contributiva (JACCOUD, 2010; 2011).

²⁰ Apesar de relevante a discussão da universalização do sistema de proteção social brasileiro, e da provável contribuição da assistência social para este processo, esta pesquisa não se dedicou à problematização do conceito de universalização a partir desta ótica, restringiu-se a discussão da universalidade aplicada unicamente à política de assistência social. Sendo este tema uma indicação de pesquisa futura.

Jaccoud (2011) afirma que impacto do PBF na redução da pobreza e da desigualdade é expressivo, e que ele não pode ser compreendido apenas da perspectiva da renda, uma das razões seriam as avaliações positivas sobre sua capacidade de melhoria das condições nutricionais das famílias beneficiadas (em especial das crianças), na redução da evasão escolar (sobretudo entre os jovens) e na redução do número de partos prematuros.

Um dos papéis importantes do PBF para Jaccoud (2011) seria o de operar uma garantia de renda às famílias cujos membros adultos estão em situação de inserção precária no mercado de trabalho. O PBF se integra no sistema brasileiro de garantia de renda de forma combinada com outros programas que visam à proteção aos inativos. Ainda no que diz respeito à redução da pobreza, o PBF também tem contribuído. Considera que o PBF é, assim, um efetivo pilar da seguridade social brasileira e tem importante papel na redistribuição, ou seja, ele reforça o caráter universal do sistema de proteção social.

Em relação às críticas mais constantes sobre o PBF, Cotta e Paiva (2010) cita algumas: o fato de os benefícios não serem direitos universais; o fato de não serem garantidos a todos os que são elegíveis; e a exclusão imediata por razão de variação de renda.

Em relação à primeira crítica é curioso o fato de que no mesmo ano de criação do PBF, foi criada a Lei de Renda Básica de Cidadania. O surgimento do PBF em concomitância a esta lei trouxe uma questão: será que o PBF seria parte da estratégia de alcance na Renda Básica de Cidadania? Esta é uma questão importante para a compreensão de um ponto essencial acerca a que este trabalho, pois a presença de um programa de transferência de renda de tamanha proporção com caráter de vanguarda, ou com caráter retrógrado, do ponto de vista dos direitos sociais, pode trazer grande impacto para o desenvolvimento do SUAS.

A Renda Básica de Cidadania (RBC) foi aprovada por meio da Lei n.º 10.835, de 8 de janeiro de 2004. Ela determinou que o pagamento do RBC fosse em igual valor para todos e que fosse suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde. Mas, também determinou que a expansão da renda básica a toda população respeitasse os limites orçamentários da União, ou seja, que fosse progressivamente.

Já o desenho do PBF limitou os elegíveis às famílias com renda per capita mensal de até R\$ 140,00 para os considerados pobres e de R\$ 70,00 per capita para os considerados miseráveis. Ou seja, na própria seleção do público alvo foram estabelecidos critérios de elegibilidade restritivos, não houve sequer vinculação da condição de pobreza ao salário

mínimo. Esta característica por si só estabeleceu uma diferenciação em relação à proposta da RBC.

Em relação ao valor transferido às famílias, foi estabelecida uma regra de diferenciação de acordo com a configuração da família. De acordo com os valores de 2012, pode haver uma variação de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 no recebimento dos valores pelas famílias. Em 2011, foram implementadas mudanças nos benefícios: a inclusão de mais 2 benefícios variáveis referentes a uma gestante e a um (uma) nutriz, totalizando 5 benefícios variáveis, dos 2 benefícios referentes a jovens (BVJ) e 1 básico, que já poderiam ser acumulados. O PBF realiza diferenciações entre os valores concedidos, não existe um valor único atribuído por pessoa da família. Neste aspecto, também se diferencia da RBC, pois esta determina que o valor do benefício seja o mesmo por pessoa.

Para Cotta²¹ e Paiva (2010) o debate de tornar o PBF uma Renda Básica de Cidadania pretende transformá-lo no que ele não é. O PBF foi desenhado com base no modelo Programa de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), ou seja, por sua natureza está ligado a algo mais do que conferir benefícios às famílias. Pretende fazer com acessem um conjunto de serviços sociais. E este aspecto é considerado, pelos autores, tão ou mais importante do que a renda transferida, pois o acesso aos serviços permite a mobilidade social das famílias atendidas, assim sendo, na opinião dos autores, retirar as condicionalidades seria acabar com a principal característica do PBF.

Cotta e Paiva (2010) explica que alguns autores entendem que a natureza do PBF é ambivalente. Isto porque é composto por dois tipos de benefícios financeiros, o básico e os variáveis, sendo que condicionalidades aplicam-se apenas aos variáveis, o básico é incondicional, basta atender aos critérios de elegibilidade para recebê-los. Desta forma, estes autores definem o PBF como um programa que contém elementos tanto dos modelos de RBC quanto do PTRC.

Cotta e Paiva (2010) ainda fazem uma outra diferenciação entre os modelos de PTRC e a RBC. No segundo, há um direito individual à renda em consequência de uma condição de cidadania, já o PTRC parte da intervenção na família, na manutenção vínculos. O

²¹ Os autores do texto são Tereza Cristina Cotta e Luís Henrique Paiva, a primeira foi, em 2010, secretária Nacional de Renda e Cidadania adjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o segundo assumiu no início de 2012 a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania desse ministério.

Estado assume a função de complementar, apoiar o alcance da satisfação das necessidades básicas, via desenvolvimento de capacidades. Ou seja, o fato de o PBF não atender de forma universal a todos, seria simplesmente consequência do fato de que ele não se propõe a tal.

Os autores respondem à segunda crítica, que é a incapacidade de atender a todos os elegíveis, explicando que existe limitação dos recursos destinados ao Programa. No que diz respeito aos elegíveis, o critério de elegibilidade é bastante rigoroso, estabelece como corte de famílias com renda per capita de até R\$ 140,00 ou R\$ 70,00. Ao optar por considerar como público alvo apenas os que estão abaixo dessa linha de corte, deixou na desatenção um grande contingente de cidadãos que não conseguem estabilidade no mercado formal de trabalho.

Em relação à terceira crítica, respondem-na lembrando que a atualização cadastral necessária para permanecer no Programa ocorre somente a cada dois anos. Ou seja, neste período é possível ter volatilidade na renda sem prejuízo do recebimento. De forma complementar, foi implementado o Retorno Garantido, por meio da Instrução Operacional (IO) n.º 48, de 13 de outubro de 2011. A IO normatizou os procedimentos a serem adotados, medida que permitiu o retorno automático, bastando ao beneficiário procurar o gestor municipal do Programa e solicitar seu reingresso. Essa regra vale apenas para quem efetuar o Desligamento Voluntário do PBF, por exemplo, por razão de não necessitar mais do benefício financeiro. O retorno deve ser solicitado no prazo de 36 meses.

Este mecanismo permitiu a superação da armadilha do desemprego, mecanismo que alguns Programas de Transferência de Renda acabam por promover. Trata-se, segundo Alcock (1996), de uma consequência indesejada, causada por conta de um desenho que exige o não crescimento financeiro para manter-se como público alvo. Este mecanismo por vezes gera um desestímulo à procura de trabalho, ou ao seu aceite, diante de propostas consideradas incertas. Diante da difícil escolha, os beneficiários veem-se tendo que escolher entre uma e outra opção, levando-o a uma armadilha.

Como melhoria no PBF, Cotta e Paiva (2010) sugerem que sejam estabelecidas modificações na linha de pobreza. Esta poderia ser definida, de acordo com os autores, de forma híbrida, ou seja, misturando o caráter absoluto com o relativo, adotando o critério de acompanhamento da inflação (absoluto), mas também de forma que acompanhe os ganhos de renda da população. Este seria um importante passo, no estabelecimento de uma periodicidade no reajuste dos benefícios e no estabelecimento das linhas de pobreza.

De fato, as linhas de pobreza e miséria utilizadas como parâmetro pelo PBF, estabelecidas em R\$ 140,00 e R\$ 70,00 per capita respectivamente, são restritas e estagnadas, diferente da situação em que se tem o salário mínimo como base de comparação, como é o caso do BPC. Esta forma de elegibilidade faz com que com o passar dos anos, o programa passe atender pobres ainda mais pobres, já que o valor da moeda se deprecia ao longo do tempo. Quando se trata de uma família sem crianças ou adolescentes, esta somente é público alvo se sua renda é de até R\$ 70,00 per capita. Esta família também não é atendida pelo BPC, pois este é destinado apenas a idosos e deficientes. Ou seja, existe um público que ainda não é atendido por nenhum programa de transferência de renda apesar de o PBF, no ano de 2012 ter um público e pouco mais de 13 milhões de famílias.

Há dois pontos críticos que necessitam de discussões em torno de possíveis melhorias no PBF, um trata-se da grande variação nos valores ofertados pelo programa e o segundo ponto, trata do baixo valor transferido pelo Programa. O valor total do benefício recebido pelas famílias pode variar entre R\$ 70, 00 e R\$ 306,00. Sendo este último o valor, o máximo concedido, se houver na família: três crianças, uma gestante, um (uma) nutriz, dois jovens, além do responsável familiar, ou seja, oito pessoas na família. Considerando este ponto, fica explícito o baixo valor transferido e a sua insuficiência para atender às necessidades sociais básicas.

Para ter-se uma noção dos resultados que as condicionalidades do PBF promovem serão apresentados a seguir dados sobre o desempenho de beneficiários do Programa. Lício et al. (2010) afirmam que no caso da saúde, entre o 1º semestre de 2005 e o 2º semestre de 2010, o percentual de acompanhamento das famílias beneficiárias com perfil saúde (com mulheres em idade de 14 a 44 anos e crianças de 0 a 7 anos) foi de 6,5% para 68,4%, o que corresponde a cerca de 7,3 milhões de famílias. Consideradas somente as crianças, o registro aumentou de 7% para 69,3%, o que em números absolutos revela 4,3 milhões de crianças com informações de vacinação. 99,5% das famílias acompanhadas cumpriram as condicionalidades de saúde.

Com relação à condicionalidade de educação, Lício et al. (2010) esclarecem que no período de outubro/novembro de 2006 e 2010, considerados os mesmos meses, o percentual de acompanhamento da frequência escolar de beneficiários de 6 a 15 anos passou de 62,8% do total de beneficiários no perfil para 89,6%. Na faixa de beneficiários do BVJ (jovens de 16 e 17 anos), desde abril/maio de 2008, quando começou a vigorar o benefício, o

acompanhamento alcançou 79,5%. Esses percentuais representam mais de 15 milhões de crianças e adolescentes de famílias em situação de pobreza com disposição de informações sobre o acesso à escola. No período de novembro de 2010, 96,7% dos alunos de 6 a 15 anos acompanhados alcançaram a frequência mínima e 2,4% tiveram baixa frequência registrada por motivos que geram repercussão no benefício das famílias. No caso de beneficiários de 16 e 17 anos, esses valores foram de 92% e 6,4%. Entre os motivos mais presentes para a baixa frequência estão: o abandono escolar/desistência, a negligência de pais ou responsáveis e desinteresse/desmotivação pelos estudos.

As famílias atendidas pelo PBF têm apresentado menor índice de evasão escolar e maior acesso à saúde. Lício et al. (2010) afirma que as condicionalidades têm permitido identificar deficiências no acesso aos direitos de educação, saúde e assistência social. Diante das deficiências apresentadas, o PBF promove a oportunidade de maior desenvolvimento social e exercício da cidadania. Outra contribuição importante trazida pelas condicionalidades é a possibilidade de identificação das falhas de qualidade na oferta de serviços. A partir de então, são desenvolvidas ações visando sanar as falhas de oferta identificadas.

Apesar dos pontos apresentados acima, a discussão sobre a adesão ou não de condicionalidades não é pacífica, por isso foram apresentadas as principais questões presentes neste debate no capítulo de número 2.

Até o presente momento foi demonstrada a importância dos programas de transferência de renda, tanto do ponto de vista conceitual, político, quanto para a superação de desigualdades sociais e a pobreza no Brasil. Contudo, o pilar da transferência de renda é apenas um dos que compõe a política de assistência social, enquanto política participante da seguridade social. Sua inserção na seguridade social aponta, também, para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida.

De acordo com a PNAS, a proteção social deve garantir as seguintes seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia); de acolhida; e, convívio ou vivência familiar. Ou seja, ao lado da transferência de renda devem ser concedidos serviços para o alcance das demais seguranças sociais. Diante deste fato, convém aprofundar na análise orçamentária visando compreender qual a magnitude representada pelos programas de transferência de renda no orçamento da assistência social. É importante lembrar o leitor que

na análise realizada somente foram estudados os dados do orçamento federal, os orçamentos estaduais e municipais não foram considerados. Então, as conclusões aqui citadas devem levar em consideração que a assistência social é uma política pautada principalmente pelo caráter federativo. E as normatizações da área exigem que os entes federados também participem do financiamento da política.

Para realizar a análise citada foram comparados os recursos orçamentários destinados direcionados ao PBF em comparação aos recursos destinados a função Assistência Social e ao BPC, programa com maior destinação orçamentária dentro da função.

De acordo com os dados da tabela 10, verifica-se que no ano de 2004, foram destinados ao PBF mais de R\$ 7 bilhões. Este valor teve crescimento progressivo até o ano de 2011, último ano de análise, quando foram destinados mais de 18 bilhões de reais. O que significa um aumento de 255%.

Em comparação, o BPC teve aumento de 230%, enquanto que a função Assistência Social teve aumento de 242%. Somados os recursos destinados ao PBF e ao BPC, estes representam em média 79% dos recursos considerados destinados à função “assistência social”, entre os 2004 a 2011. Ou seja, há centralidade na adoção de transferências de renda no modelo de assistência social **federal** adotado no Brasil. Verifique abaixo, na tabela 10.

Tabela 10 -Aumento do orçamento destinado ao BPC, PBF e à Função Assistência Social, no período de 2004-2011 (em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI)

	LOA 2004	LOA 2005	LOA 2006	LOA 2007	LOA 2008	LOA 2009	LOA 2010	LOA 2011
Pagamento de Benefício de Prestação Continuada	10.570,39	7.772,01	7.772,01	15.793,88	19.721,80	7.725,00	21.516,98	24.111,11
Transferência com Condiionalidades	7.073,19	6.355,41	11.075,18	14.981,84	12.568,28	16.670,56	14.750,23	18.011,11
Função Assistência Social	19.510,94	21.971,00	28.991,23	39.989,78	32.685,76	45.077,15	40.852,64	42.122,22

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi/Siga Brasil 01/2012

Nota: Recursos da LOA executados da função Assistência Social.

Tendo percebido quão alta é a representação orçamentária dos recursos do BPC e PBF, diante da função Assistência Social, foi analisando o somatório de todos os recursos destinados a transferências de renda presentes na função Assistência Social. Veja na tabela 11.

Quando são considerados os gastos com benefícios sociais, em geral, pagos na função Assistência Social, então a hipótese de que o principal gasto está direcionado ao pagamento de benefícios sociais é confirmada. Entre os anos de 2005 a 2011 verificou-se a presença de pagamento das seguintes bolsas: transferência com condicionalidades, pagamento de BPC, pagamento de Renda Mensal Vitalícia (RMV), concessão de bolsa para jovens de 15

a 17 anos e concessão de bolsa a crianças e adolescentes em situação de trabalho. No ano de 2006, o somatório destes gastos representou 86% dos da função Assistência Social; no ano de 2007, 65%, no ano de 2008, 67%, em 2009, 90%, em 2010, 89% e em 2011, 90%. Os dados apresentados são relativos apenas ao pagamento de benefícios, ou seja, foram desconsiderados os gastos com o gerenciamento dos programas que transferem renda.

Os maiores gastos com benefícios são representados pelo BPC e PBF, respectivamente, sendo que o primeiro tem se mantido entre 45% e 53%, exceto no ano de 2007 que se manteve em 25% dos gastos com benefícios sociais. O PBF representa em média 37,3% dos gastos.

Tabela 11 Participação dos gastos de benefícios sociais para a função Assistência Social, no período de 2004 a 2011 (em R\$ milhões, deflacionados pelo IGP-DI)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA	41%	41%	36%	36%	37%	36%	35%	37%
PAGAMENTO DE BENEFÍCIO DE PRESTACAO CONTINUADA	0%	48%	45%	25%	48%	51%	53%	52%
PAGAMENTO DE RENDA MENSAL VITALICIA	0%	11%	3%	2%	2%	2%	1%	1%
CONCESSAO DE BOLSA PARA JOVENS DE 15 A 17 ANOS COMO AGENTE JOVEM DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO	0%	2%	1%	1%	0%	0%	0%	0%
CONCESSAO DE BOLSA A CRIANCAS E ADOLESCENTES EM SITUACAO DE TRABALHO	2%	5%	2%	2%	1%	1%	1%	1%
TOTAL DE GASTOS COM BENEFÍCIOS SOCIAIS FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL	43%	108%	86%	65%	88%	90%	89%	90%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi/Siga Brasil 01/2012

Notas: Os dados referentes à transferência de renda com condicionalidades dos anos de 2004 e 2005 apresentam divergência entre a extração por "função execução" ou "execução programas". Para 2004, extração por programa 8,248, 010, 940. 27, para 2005 9,287,139, 109.61, na extração por função para o ano de 2004: 7,073, 188, 1 para 2005 6,335,413, 834,34.

Recursos da LOA executados da função Assistência Social e executados por programas.

Os dados apresentados na tabela 11 demonstram a centralidade que os programas de transferência de renda têm assumido dentro da Proteção Social Básica. Os benefícios sociais de fato são importantes para a diminuição da desigualdade social, principalmente quando se trata do BPC, cujo caráter de direito é reconhecido na CF e LOAS, além de seu ser incondicionado e não contributivo. Contudo, a partir da aprovação da PNAS, para a implementação do SUAS devia ter havido aumento dos recursos destinados à implementação dos serviços sociais, à construção de equipamentos sociais, ao pagamento de pessoal, à capacitação profissional, dentre outros, requisitos estruturantes da Política de Assistência

Social.

Ao realizar uma análise considerando-se os dois maiores programas de transferência de renda, o PBF e o BPC e comparando-se o valor total destinado aos programas de assistência social, então, verifica-se que estes são os maiores gastos da função. Considerando, que o pagamento de BPC está contido no orçamento da Proteção Social Básica, então se confirma que de fato os gastos com transferência de renda têm centralidade no orçamento da assistência social do governo federal. Contudo, faz importante para fins da presente análise, apesar de não seu foco, apresentar alguns dados a respeito dos gastos com assistência social dos demais entes federativos.

Segundo estudo, intitulado “V Caderno SUAS Financiamento da Assistência Social no Brasil” publicado em dezembro de 2011 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a União apresenta a maior parcela dos recursos aplicados anualmente na área, alcançando em 2010 o percentual de 78,4% do total dos recursos.

Em relação ao cofinanciamento percebe-se prevalência dos recursos da União, enquanto em 2004 dos 0,95% do PIB destinados à assistência social 0,71% correspondiam a aportes da União, em 2010 esses percentuais alcançaram 1,35% e 1,06%, respectivamente.

Sobre a participação da União, estados, Distrito Federal e municípios no cofinanciamento da assistência social no período de 2004 a 2010, percebe-se que a União apresenta a maior parcela dos recursos aplicados anualmente, tendo alcançado, em 2010, 78,4%. Em segundo lugar, vêm os municípios, apresentando em 2010 14,4% de participação. Também nesse caso, em termos absolutos, percebe-se um crescimento constante no montante de recursos destinados à função, passando de R\$ 2,95 bilhões em 2004 para R\$ 7,15 bilhões em 2010²², em valores correntes.

Em relação aos estados e Distrito Federal, no período citado, apesar de em números absolutos, perceber-se um aumento de recursos dos estados de R\$ 1,56 bilhão, em 2004, para R\$ 3,56 bilhões, em 2010, em termos relativos estes tiveram a menor participação do cofinanciamento da área, em torno de 7 % (note que os valores não estão deflacionados).

²²O estudo explica que na análise sobre o cofinanciamento municipal estão incluídos os valores transferidos pelos estados aos municípios, pois não é possível identificá-los no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Estados, Distrito Federal e Municípios (SISTN), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A linha crescente dos valores absolutos do cofinanciamento da política de assistência social pode ser explicada pelo crescimento contínuo do PIB, que em 2010 teve um incremento de 89,3% em termos nominais em relação a 2004, e pelo crescimento dos recursos destinados a essa política.

No estudo apresentado são confirmadas a irregularidade e a discricionariedade do cofinanciamento em relação à provisão dos serviços socioassistenciais. Explicada, dentre diversas razões, pela inexistência de legislação que regulamente o aporte de recursos próprios pelas diferentes esferas de governo, questão que, embora destacada na recente alteração da LOAS pela Lei n.º 12.435/2011, não apresentou uma vinculação específica do orçamento dos entes federados para a política.

Sobre o percentual de cofinanciamento dos municípios em relação ao total de suas despesas na função Assistência Social, nota-se uma ainda pequena ampliação da representatividade de seus recursos municipais no cofinanciamento da área. Alcançou 79,1% em média em 2009 e atingiu 79,6%, em 2010.

No ano de 2009, a participação da União nos recursos executados pelos municípios correspondia a 20,9% em média, variando entre 7,5% em São Paulo e 61,2% no Maranhão. Em 2010, a participação da União correspondeu a 20,4% em média, variando entre 6,8% e 99,9%, em São Paulo e Amapá, respectivamente.

Houve diminuição de 2009 para 2010 da participação percentual média dos estados no cofinanciamento da assistência social, ainda que, em valores absolutos, essa participação tenha aumentado de R\$ 3,59 bilhões em 2009 para R\$ 3,97 bilhões em 2010.

A publicação do MDS concluiu que cabe à União a maior parcela no financiamento da Assistência Social, o pequeno aumento no cofinanciamento da política em 2010, com relação à participação dos municípios, demonstra a necessidade de melhoria na estratégia de cooperação federativa, principalmente com relação à prestação de serviços socioassistenciais.

A principal intenção de apresentar os recursos destinados à assistência social por parte dos entes federados foi apresentar subsídios compreender a participação desses no orçamento da assistência social, o segundo objetivo foi a obter indícios sobre os gastos com serviços/transferência de renda dos entes. Como foi apresentado, a participação no cofinanciamento da assistência social por parte dos municípios, foi de 14,4% e dos estados foi

de 7,2%. Imaginando que todo o valor gasto, por parte dos municípios e estados, fossem aplicados em serviços, ainda assim, este gasto não superaria o gasto atual realizado com transferência de renda por parte do governo federal, que gira em torno de 90% de seu gasto total com a função. Fato que corrobora o entendimento de que atualmente o principal gasto da política de assistência social é com transferência de renda e que os serviços sociais tem destinação orçamentária menor.

Esta dedução remete à necessidade de intensificação do objetivo previsto na LOAS, Parágrafo Único, art. 2º, de que a assistência social deve realizar-se de forma integrada às demais políticas setoriais. Apesar de haver aumento na destinação orçamentária para a área, e de haver um movimento progressivo de montagem de equipamentos de assistência social construídos nos municípios, a destinação orçamentária para benefícios sociais cresce mais que o orçamento destinado aos serviços sociais.

O que não quer dizer que se trata de um movimento de restrição de direitos, já que está havendo aumento de destinação orçamentária para a área e expansão, ainda que lenta, dos serviços sociais, que tem resultado em construção de equipamentos sociais e contratação de profissionais, representando um avanço do ponto de vista da ampliação da oferta da política e do atendimento das demandas da população.

Há pontos de desenvolvimento da política que permitem a estruturação de serviços sociais, que é o primeiro passo para uma política emancipatória. Contudo, o modelo adotado para o funcionamento dos serviços exige um alto envolvimento das famílias para superação da pobreza, sendo que ainda é incipiente a proposta de como trabalhar a inserção no mercado de trabalho do público atendido pela assistência social.

Considerações Finais

É importante lembrar que esta pesquisa foi realizada a partir da técnica descritiva, baseada em análises documental, teórica e histórica. Ou seja, as considerações finais aqui esboçadas, apresentam os limites próprios da técnica utilizada que é tratar apenas da esfera normativa e não prática de aplicação da política. O que significa que uma pesquisa de campo, da prática profissional pode obter resultados diferenciados e mais exatos, ou seja, existem deficiências na utilização da técnica de análise documental e, portanto os resultados obtidos não pretendem ser considerados absolutos. Ou seja, trata-se de uma compilação de uma seleção de algumas visões teóricas, que não pretendeu ser exaustiva e nem mesmo promover a problematização da teoria de universalidade adotada como marco teórico, sendo, portanto, considerada como premissa para a análise realizada, ou seja, os resultados aqui mencionados devem ser considerados a partir do marco teórico adotado e como mero ponto de partida para pesquisas futuras. Também é importante lembrar que a análise sobre o princípio da universalidade foi realizada estritamente em relação aos instrumentos documentais da política de assistência social e não à proteção social como um todo.

Diante dos aspectos salientados e fazendo uma retrospectiva dos principais aspectos históricos da assistência social, trabalhados, é possível responder à pergunta de pesquisa realizada na introdução deste trabalho sobre se é possível identificar a adoção de modelos de política social, diferenciados aplicados a ela nos séculos XX e XXI.

No século XX, como demonstrado no capítulo 2, a assistência social brasileira surgiu por meio de ações pontuais, utilizada por classes dominantes para exercer funções ideológicas de combate à expansão do comunismo e tendências revolucionárias. Sem caráter de direito, sem reconhecimento legal, com uma função quase de complementar à previdência social, atendendo às populações que não haviam conseguido incluir-se na condição de cidadania via trabalho, realizada principalmente, por meio de iniciativas de entidades privadas, muitas vezes ligadas à igreja, numa condição de benemerência, filantropia.

A participação da assistência social no seio das ações propriamente consideradas estatais se deu principalmente por meio da oferta de benefícios de forma não contributiva, diferenciando-se da previdência social e exercendo uma função complementar a ela. A

assistência social neste período também atuava juntamente aos trabalhadores qualificando-os para o trabalho da indústria e para melhorar a sua produtividade, a função do serviço social era harmonizar as relações entre trabalho e capital. A própria LBA, no início de sua criação contava com voluntários e não funcionários remunerados.

Quando direcionou sua atuação à população de favelas, o objetivo era atuar na moralização e na precariedade material dos moradores. Yamamoto (2005) compreende que o serviço social, no período entre 1930 e 1960, atuava como amortecedor das contradições do capitalismo. E indica as contradições das profissões já nesse período, tendo que realizar triagens de populações para oferta serviços e benefícios e agindo na adaptação/inadaptação destes, sua função era basicamente ideológica.

O conjunto de todas estas características citadas, a respeito da política des assistência social do século XX, aprofundadas no capítulo 3, denota a adoção de um modelo restritivo de assistência social, próximo do que Pereira-Pereira (1996) classifica como modelo *stricto sensu* (análise capítulo 2). Isto porque tinha fraca identificação com a justiça social; negava a equidade; a concepção de justiça era limitada; havia subordinação à concepção de pobreza absoluta, em que as necessidades básicas eram desconsideradas em favor das necessidades de sobrevivência, o que dificultava o estabelecimento de uma sociedade equânime; estava voltada para a individualização da questão social; os problemas eram tratados numa forma de operacional “caso a caso”, além das características já citadas.

Mas a assistência social do século XXI adotou formas diferenciadas de atuação, passou a fazer parte da estrutura da proteção social brasileira, ganhou *status* de política no final do século XX e conquistou a aprovação de sua lei orgânica. Mas, em que medida passou a atender os critérios de política universalizante, *lato sensu*, de acordo com os critérios adotados por Pereira-Pereira (1996) e pela LOAS, art. 4º?

No capítulo 4, foram descritas as características assumidas pela política de assistência social após a institucionalização do SUAS. Retomemos estas características comparando-as com os requisitos de universalidade adotados aqui e descritos no capítulo 4. Em relação ao quesito “**não se reduzir a um público paupérrimo**”. Este quesito é atendido em parte, pois quando se trata da segurança de renda, esta adota critérios de elegibilidade para seu acesso, não visa atender a todos, (ao contrário de uma Renda Básica de Cidadania), mas em contraposição, a destinação dos serviços da política são direcionados a todos que dela

necessitar.

Quanto a visar **“assegurar necessidades sociais básicas”**, a atuação da política tem duas formas de ofertar acesso a elas, via oferta de serviços e via transferência de recursos.

A promoção do acesso às necessidades sociais básicas via acesso a serviços sociais, é realizada por meio da parceria com as demais políticas setoriais, logo ela pretende fazer com que seus beneficiários alcancem o acesso ampla aos direitos sociais básicos via atuação intersetorial. Contudo, há direitos são atendidos via mercado, tais como acesso à alimentação, logo o acesso a recursos financeiros é necessário. Neste ponto, a segurança de renda promovida pela assistência social apesar de estar caminhado no sentido da ampliação de atendimento do seu público alvo, adota critérios de elegibilidade que excluem parte do público de seu público alvo (aqui tendo em vista o conceito de universalidade adotado) e seus recursos ainda são baixos para atender a requisito. A este respeito cabe a problematização da forma de avaliar esta questão. Cabe como indicação de pesquisa futura, a partir do estabelecimento de uma renda ótima e razoável per capita para atendimento das necessidades sociais, analisar o quanto os recursos transferidos para os beneficiários da assistência social contribuem para a formação desta renda, sabe-se, por exemplo, que a maior parte dos beneficiários do PBF trabalha, será que a sua renda somada à renda recebida aproxima de uma renda ótima para atendimento das necessidades sociais básicas?

O terceiro critério diz que a assistência social não deve ser universal em si mesma, **“mas propiciadora da concretização do princípio da universalização inerente às demais políticas sociais”** (PEREIRA-PEREIRA, 1996, p. 54), mediante o trabalho de extensão da cidadania. De fato a assistência social por si mesma não é capaz de ofertar acesso a todas as necessidades sociais básicas, nem a CF, nem a LOAS conferiu à assistência social a missão de solucionar a questão social sozinha, mas a conferiram a responsabilidade de atuar em interlocução com as demais políticas sociais para tornar os sujeitos alcançáveis pelas demais políticas setoriais e as demais normatizações da política estão em concordância com este objetivo.

O quarto critério diz respeito à **“progressividade”**, o quinto à **“redistributividade”** e o sexto à **“não-contributividade”**. Como demonstrado no capítulo 4, em relação ao aspecto orçamentário a assistência social apesar de seu caráter não contributivo e de permitir a redistributividade, tem um financiamento regressivo. Os recursos federais da

assistência social dos anos de 2004 a 2011 revelam predominância e crescimento na destinação dos recursos em programas de transferência de renda em detrimento da aplicação em serviços sociais. A contradição aqui está em que há crescimento tanto na destinação de recursos à programas de transferência de renda focalizados quanto crescimento na destinação orçamentária para serviços, contudo a primeira destinação cresce mais que a segunda.

Ainda que não haja priorização de recursos federais na destinação aos serviços sociais, houve avanço na implementação de equipamentos sociais. Evoluiu-se para uma situação de quase inexistência de equipamentos sociais no território brasileiro, para uma situação com presença de mais de 7.000 CRAS espalhados por todo o território do Brasil com presença de oferta de serviços sociais para a população. Estes serviços apresentam uma organização institucional robusta, não presente na década de 1990. Por consequência é mais capaz de garantir direitos sociais e desta forma atuar preventivamente ao agravamento de vulnerabilidades e riscos.

O esforço daqui para frente deve ser a ampliação de recursos destinados a implementação de serviços e o financiamento de contratação de pessoal, e para tanto é necessária a maior participação de recursos dos estados e municípios. Apesar dos limites apresentados, a execução orçamentária da política de assistência social, no período 2004-2011 contribuiu para a melhor aplicação do princípio universalização adotado como marco teórico.

O critério que diz respeito à “**não-contratualidade**”, na medida em que são exigidas condicionalidades em alguns dos programas promovidos pela assistência, isto faz com que ela seja contratual e não atender ao quesito aqui adotado. Apesar, disto reconhece-se que existe uma polêmica na interpretação dessa representação (como demonstrado no capítulo 2), pois existem posições que consideram que não necessariamente a adoção de condicionalidades é por si só um fator de negação da condição de cidadania e restrição do acesso a direitos, contudo a complexidade deste tema mereceria uma pesquisa a parte. Mas, para fins de análise nesse trabalho, com base no marco teórico adotado, a presença de condicionalidades faz com que ela seja considerada contratual.

Segundo o critério que diz respeito à “**agir ex ante**”, ou seja, ser preventiva e não compensatória, o aparato documental da assistência social, assumido a partir da institucionalização do SUAS, está de acordo com este quesito, pois tem a previsibilidade de

atendimento dos sujeitos em duas situações: antes e após rompimentos de vínculos, ou direitos violados. Este desenho de atuação está voltado para o atendimento preventivo de situações de risco social. A PNAS centra o combate aos riscos sociais a partir da ótica dos vínculos sociais (ver, no capítulo 4, as seguranças objetivadas e os eixos de oferta das seguranças) e constrói seus serviços com vistas a recuperação destes, estabelecendo como público usuário da política de assistência social.

De acordo com o critério que diz respeito à “**promover o desenvolvimento da consciência crítica de seus beneficiários**”, a análise documental revelou poucas referências a este objetivo, em contrapartida há diversas referências a atuação na família para a recuperação de vínculos sociais (ver as seguranças objetivadas e os eixos de oferta das seguranças) e constrói seus serviços com vistas a recuperação destes. Os próprios critérios utilizados para definição de usuários da política de assistência social estão centrados em na perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, ou seja, a família em o lócus principal de atuação da política.

O trabalho com famílias pode ser construído para promover o desenvolvimento da consciência crítica, mas não há nos documentos estudados descrições claras sobre este objetivo. Portanto, com referência a este quesito não foi possível obter uma resposta a contento capaz de confirmar ou não que este é um objetivo.

A respeito das possibilidades do trabalho social com famílias, Mioto (2010) faz alguns esclarecimentos interessantes, defende que as soluções dos problemas expressos no bojo das relações familiares, só podem se efetivar, de fato, com a transformação das bases de produção e reprodução das relações sociais - superação do modo de produção capitalista - exige-se, portanto que a ação profissional seja pensada na sua teleologia. Ou seja, deve-se ir além da eficiência operativa ou de sua instrumentalidade, deve haver comprometimento ético com a transformação social e o conhecimento das famílias via categoria das necessidades humanas.

Ainda sobre o tema e de acordo com a autora, a responsabilidade pela proteção social não pode ser transferida às famílias. O trabalho do profissional deve ser no sentido de apoiar na conquista do acesso à renda e ao usufruto de bens e serviços de caráter universal e de qualidade. Isso implica no redimensionamento da intervenção profissional, a partir da perspectiva da integralidade das ações articuladas em diferentes níveis.

Por fim, o último critério diz respeito à “**atuação do Estado em parceria com a população**”, estimulando que os sujeitos atuem como agentes de transformação da lógica do capital. Toda a lógica de gerenciamento da assistência social depende da atuação em parceria com a população nos conselhos da área, o que leva a dedução de que este critério é atendido.

A análise do conjunto de características adotados pelo modelo atual de assistência social verificados por meio da análise dos instrumentos normativos da política de assistência social, posteriores à LOAS, tais como a NOB/2005, a PNAS e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, não levam a demonstração da adoção de um modelo universal ou focalizado puro, que atenda a todas as características de uma política de assistência social universal tal qual pretende prevê o marco teórico aqui adotado, levam sim à identificação de um modelo híbrido, em que há elementos universalistas e focalistas. Certamente é um modelo diferenciado do adotado no século XX, mais apto a atender aos direitos sociais. A assistência social no Brasil caminhou no sentido de sua concretização enquanto política pública de forma rápida e com desenvoltura, principalmente se considerados os determinantes históricos que influenciaram a América Latina na década de 90.

Por todos os itens documentais descritivos apontados, verificou-se que o processo de consolidação da assistência social no período pós-institucionalização do SUAS, apesar das limites presentes, obteve avanços no caminho da conquista de uma política de cunho universalizante, *lato sensu, ex-ante*, com potencialidade preventiva e voltada para a garantia de direitos sociais, ou seja, a instituição do Sistema Único de Assistência Social conferiu à assistência social um desenho de política social mais próximo à universalização e mais capaz de realizar direitos sociais, o que faz com que a hipótese de que “o processo de consolidação da assistência social no pós institucionalização do SUAS marcou retrocessos no caminho da conquista de uma política de cunho universalizante *lato sensu, ex ante*, com potencialidade preventiva e voltada para garantia de direitos” da presente pesquisa tenha sido refutada.

As possibilidades de sua plena realização estão principalmente na sua atuação intersetorial com as demais políticas setoriais, tal qual determina a LOAS. O que denota a necessidade da construção de estratégias operacionais que permitam uma relação orgânica na forma de atuação profissional ao tratar dos princípios da matricialidade sociofamiliar, territorialização, intersetorialidade, universalização e descentralização. O estabelecimento desta relação evitará a adoção de abordagens estritamente psicologizantes, focadas na

responsabilização dos sujeitos e conduzirá a assistência social a concretização do princípio da universalização. O engendramento de um mecanismo de integração entre a política de assistência social e as demais políticas setoriais universais é um grande trunfo na possibilidade de realização do princípio universalizante. Nesta perspectiva, a universalidade de acesso é compreendida como sendo de responsabilidade de todas as políticas de proteção social, este aspecto da análise é um indicativo de pesquisa futura.

Para se obter o efetivo enfrentamento do quadro da questão social, Delgado e Theodoro (2003) afirmam que é necessário que a ação pública tenha um escopo mais amplo do que o restrito o combate à pobreza, entendido como não acesso a bens mínimos. Os autores defendem que há que se fazer um esforço mais geral da sociedade, no sentido de melhorar e ampliar as políticas estruturais, fazendo delas parte de um projeto nacional de inclusão, que vá além da construção de uma sociedade de consumo de massa. É nesse o caminho que a política universal trilha, quando nega critérios que segregam a população e opta pela igualdade acesso aos direitos sociais. São exemplos de políticas universais brasileiras, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o sistema educacional. Estas duas políticas têm alto potencial preventivo, uma age na prevenção e tratamento de doenças, e caso não houvesse esse sistema, muitas vidas seriam perdidas e muito maior seria a possibilidade de alastramento de epidemias. Já em relação à educação, essa tem o caráter de conferir aos cidadãos a potencialidade da quebra com a pobreza geracional além de propiciar o estímulo a criticidade intelectual. A ideia da prevenção, portanto, está fundamentalmente presente na universalidade, pois ela tem maior potencial de contribuir para a quebra da espiral da pobreza, das doenças, da negligência, do analfabetismo e da indigência.

REFERÊNCIAS

AGATTE, J.P. **Condicionalidade do Programa Bolsa Família: entre o marco legal e o acompanhamento nos municípios do ABC paulista. Dissertação (mestrado)** – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2010.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ANDRADE, P. M, de. **Notas sobre o desenvolvimento do trabalho social com família no âmbito da Política de Assistência Social**. In: Concepções e Gestão da proteção Não Contributiva no Brasil. Brasília: Unesco, 2009.

ARON, Raymond. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. Martins fontes: São Paulo, 2008.

ARRETCHE, M. **Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, nº 3, 2010.

BANCO MUNDIAL. **Protección de los vulnerables: el diseño e implementación de redes de protección social efectivas. Curso de educação à distancia**. 2001. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/79020/Fall%202001/elearning/fall2001/proceedings/pdfppt/prevision2.pdf>> Acesso em: 07 de Dez. 2009, 15:32:00

BEHRING, E. R. A CRISE FISCAL: o esgotamento do Estado previdência-militar. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 3ªed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, E. R. Acumulação Capitalista, Fundo público e Política Social In: BOSCHETTI, I., BEHRING, E. R., DOS SANTOS, S., MIOTO, R. (orgs.). **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. Crise do Capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, I., BEHRING, E. R., DOS SANTOS, S., MIOTO, R. (orgs.). **Capitalismo em Crise. Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2ªed. Brasília: UnB, 2003.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e Trabalho: Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil**. 1ª ed. Brasília: Letras Livres e UnB, 2008.

CADERNOS DA CEPAL. **Focalización y Pobreza**. Santiago. Nações Unidas, 1995.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. 2ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes Ltda, 2008.

CASTRO, A. de. Política Social: alguns aspectos relevantes para a discussão. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco, 2009.

CADERNOS DA CEPAL. **Focalización y Pobreza**. Santiago. Nações Unidas, 1995.

CIPOLLA, F. Antivalor e socialismo: perguntas sobre o antivalor ou o capital no meio do caminho. In: *Novos Estudos* nº 42, julho 1995, São Paulo, Ceprab, julho de 1995.

COELHO, Roseli. **Social democracia: formas e reformas**. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP e FESPSP, 2001.

COLIN, D. R. A. A gestão e o financiamento da Assistência Social e a política pública. In: **Assistência Social e Filantropia. Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões Entre o Público e o Privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

COSTA, L. C. **Keynes - uma análise social da teoria da demanda efetiva**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, v. 01, n. 59, 1999.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. In: *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.

DELGADO, G; THEODORO. M. **Política Social: Universalização ou Focalização-** Subsídios para o debate. Acompanhamento e Análise, Brasília. IPEA, 2003. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_07/ensaio3_Mario.pdf>

DRAIBE, M. S. **Welfare State no Brasil**. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. São Paulo: Núcleo de Estudos em Política Pública- NEPP, 1993.

ESPING-ANDERSEN, G. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Ariel, S.A: Barcelona, 2000.

FAGNANI, E. **Análises e Propostas. Seguridade Social: a experiência brasileira e o debate internacional**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade.** Campinas: IE/UNICAMP. Tese de Doutorado, 2005.

FERREIRA, M. D. M. **A focalização do Benefício de Prestação Continuada na Pobreza Absoluta. Um estudo de caso com famílias de deficientes auditivos do CEAL/LP.** Trabalho de Conclusão de Curso. Brasília: UnB, 2009.

FILGUEIRAS, F.; MOLINA, C. G.; PAPADÓPULOS, J.; TOBAR, F. **Universalismo Básico: Una Alternativa Posible y Necesaria para Mejorar las Condiciones de Vida en América Latina.** Estados Unidos: INDES, 2006.

GOUGH, I. **Capital Global Necesidades Básicas y Sociales.** Ensaio Seleccionados, 1994-99. Argentina: Ed. Minõ y Dávila, 2003.

GOUGH, Ian. **Economia Política del Estado del bienestar.** Madrid: H. Blume Ediciones, 1979.

HOUTART, François. **El sentido de la “lucha contra la pobreza” para el neoliberalismo.** Disponível em: <http://www.lpp-buenosaires.net/outrobrasil/exibir_artigos_entrevistas.asp?Id_sub_artigo=154&Id_artigo=2> Acesso em: 01 de Ago. 2011, 12:05:00

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R, de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 17ªed. São Paulo: Cortez, 2005.

JACCOUD, L. O Programa Bolsa Família e o Combate à Pobreza: Reconfigurando a Proteção Social no Brasil? In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Vol. 1. Brasília: IPEA, 2010.

JACCOUD, L. **Pobres, Pobreza e Cidadania: Os desafios recentes da Proteção Social.** IPEA TEXTO PARA DISCUSSÃO Número 1372. Rio de Janeiro: 2009.

JACCOUD, L. **Programas de Transferência de Renda o que revelam e o que escondem?** Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social (NEPPOS/CEAM/UnB). Ano 3 - Nº. 8 Ago, 2011.

JACCOUD, L. Proteção Social no Brasil: Debates e desafios. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil.** Brasília: Unesco, 2009a.

JACCOUD, L; HADJAB, P. D. E; CHAIBUB, J. R. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, Vinte Anos da Constituição Federal nº. 17,** Cap. 4. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008).

Disponível em: <<http://www.docstoc.com/docs/40360818/Políticas-Sociais-Acompanhamento-e-Analise>> Acesso em: 07 de Out. 2011, 16:12:00.

KERSTENETZKY Celia Lessa. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006.

LAVINAS, L. **Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática**, 2003. Disponível em <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatoriouniversalizando.pdf>>. Acesso em: 02 de Mar. 2010, 09:00:00.

LEITE, C. B. **A Proteção Social no Brasil**. 2ªed. São Paulo: LTR, 1978.

LÍCIO, E.; SANTOS, R. L. A. Resultados e Desafios do Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: **Resultados e Desafios do Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. CONSAD, IV, 2010, Brasília. Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: Consad, 2010.

MARX, Karl. **Capital: Crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v (Os economistas).

MARX, Karl. **O Capital**. Livro 1. 11 ed. São Paulo: Difel, 1987.

MIOTO, R. C. T. **Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. Capacitação Em Serviço Social e Política Social**. Módulo 4: o trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: UNB/ Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

MIOTO, R. C. T. Família e Políticas Sociais. In: BOSCHETTI, I., BEHRING, E. R., DOS SANTOS, S., MIOTO, R. (orgs.). **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

MIOTO, R. C. T. **Família, trabalho com famílias e Serviço Social**. In: Serv. Soc. Rev., Londrina, V. 12, N.2, P. 163-164 176, Jan./Jun. 2010.

MIRANDA, G. L.; et al. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, nº 19, Cap. 2. Assistência Social**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf> Acesso em: 13 de Out. 2011, 09:26:00.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORENO, L. Estados del bienestar y mallas de seguridad. In: MORENO, Luis: **Pobreza y**

exclusión: la malla de seguridad en España. Madrid: CSIC, 2002.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 1995.

MUNÓZ, C. P. **Por qué los gobiernos de izquierda no apuestan a políticas universales de empleo e ingresos? Una revisión normativa y empírica de las experiencias de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay.** Informe final del concurso: Transformaciones en el mundo del trabajo: efectos socioeconómicos y culturales en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas. CLACSO, 2006

O'CONNOR, J. **Usa: a crise do estado capitalista.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

OLIVEIRA, Fabrício. **Economia e Política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura.** São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

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

PEREIRA-PEREIRA, P. A. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2008a.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. **Polêmica entre direita e esquerda sobre necessidades, políticas e direitos sociais: um confronto das ideias de Friedrich Von Hayek e Raymond Plant.** Revista Textos & Contextos Porto Alegre v. 8 n.1 p. 49-67. jan./jun. 2009.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. Política de Assistência Social no Brasil avanços e retrocessos. In: **Conflitos de Interesses e a Regulamentação da Política Social de Assistência Social.** Cadernos do CEAM, Ana III- Nº 11- OUTUBRO 2002. Editora UnB CEAM, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social.

PEREIRA-PEREIRA, P. A. **Política Social Temas & Questões.** São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA-PEREIRA, P. A.; STEIN, R. H. **Assistência Social no contexto das políticas públicas: Focalização X Universalização na integração de programas e projetos.** Vol. 9, Anos XVII, julho/dezembro, Brasília, 2004.

PEREIRA-PEREIRA, P. A.; STEIN, Rosa Helena. **Política Social: Universalidade versus Focalização. Um Olhar sobre a América Latina.** In: BOSCHETTI, I., BEHRING, E. R., DOS SANTOS, S., MIOTO, R. (orgs.). **Capitalismo em Crise. Política Social e Direitos.** São Paulo: Cortez, 2010.

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State**. Cambridge: Polity Press, 1991.

PISÓN, J. M. **Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales**. Madrid: editorial tecnos, 1998.

POCHMANN, M. **Proteção Social na Periferia do Capitalismo Considerações Sobre o Brasil**. São Paulo: SEAD, 2004.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE. Brasília: nº 17, IPEA, 2003.

PRADO, S. **A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Brasil: 2007.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E. **Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)**. Tese de doutorado em Política Social. Universidade de Brasília, 2008.

SALVADOR, E. **O orçamento da assistência social entre benefícios e serviços**. In:VAZ, Flávio. MARTINS, Floriano. Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades. Brasília: ANFIP, 2011.

SALVADOR, E. **Orçamento da Assistência Social entre Benefícios e Serviços**. In: Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades/organizado por Flávio Tonelli Vaz e Floriano José Martins - Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011a.

SANTOS, R. **A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo**. São Paulo: Mandacaru, 2001.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SANTOS, S. **Os impactos do Benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza**. In: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. Vol 2. Brasília: IPEA, 2010.

SCHADY, Norbert & FISZBEIN, Ariel. 2009. **Transferências Monetárias Condicionadas: reduciendo la pobreza actual y futura**. Banco Mundial. Washington DC, 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SILVA, G. de S. **Dívida pública e política social no governo Lula: fundo público sob o jugo do capital portador de juros.** SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 81-103, jan./jun. 2011.

SILVA, M. O. da S. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos.** São Paulo: Cortez, 2010.

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

SPOSATI, A. **Modelo Brasileiro de proteção Social não contributiva: concepções fundantes.** Brasília: Unesco, 2009.

STEIN, R. H. **A descentralização como instrumento de ação política: o caso da assistência social.** In: XVI Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, 1998, Santiago de Chile. La Globalización y su impacto em el Trabajo Social hacia el siglo XXI, 1998. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-016-046.pdf>> Acesso em: 23 de Jun. 2012, 17:15:00.

STEIN, R. H. **As Políticas de Transferência de Renda na Europa e na América Latina: Recentes ou Tardias Estratégias de Proteção Social.** 2005. Tese de Doutorado – Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas, UnB, Brasília, 2005.

STEIN, R. H. **Programas de Transferência de Renda o que revelam e o que escondem?** Boletim do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Política Social (NEPPOS/CEAM/UnB). Ano 3 - Nº. 8 Ago, 2011.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta.** São Paulo: Fundação Abramo, 2006.

TAVARES, G. de C. O financiamento da Política de Assistência Social na era do SUAS. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil.** Brasília: Unesco, 2009a.

TOLEDO, S. **De um modelo ao outro: a configuração do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).** Disponível em: <http://www.cibs.cbciss.org/arquivos/de_um_modelo_ao_outro.pdf. Acesso em: maio, 2012>. Acesso em: 14 de Maio. 2012, 01:10:00

TRIVELINO, Alexandra de Souza. **Ação Afirmativa e Política Social: Focalização Com Instrumento De Justiça Social.** UnB, Dissertação de Mestrado, 2006.

VILLATORO S., Pablo. **Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias.** Santiago de Chile: CEPAL, 2004. (Série Políticas Sociais,

87).

YASBECK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 2ª ed, São Paulo: Cortez, 1996

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>

BRASIL. **Constituição Federal do Brasil de 1937.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>

BRASIL. **Sistema Único de Assistência Social, 2007.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br> Acesso em Acesso em: 08 de Jun. 2010, 15:30:00

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 mai. 2000.

BRASIL. **Lei n.º 6439/1977.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm>

BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 8 dez. 1993.

BRASIL. **Lei n.º 10.836/1993.** Dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>

BRASIL. **Lei n.º 12.101, de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória n.º 2.187-13, de 24 de agosto de 2001.

BRASIL. **Lei n.º 12.435, de 06 de julho de 2011.** Altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social.

BRASIL. Decreto n.º 4.682, de **24 de janeiro de 1923 – Lei Eloy Chaves.** Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma Caixa de Aposentadoria e Pensões para os respectivos empregados. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/1923/4682.htm>>.

BRASIL. **Decreto n.º 4.102, de 24 de janeiro de 2002.** Regulamenta a medida provisória n.º 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "auxílio-gás".

BRASIL. **Decreto n.º 1.605, de 25 de agosto de 1995.** Regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Decreto n.º 4.830, de 4 de setembro de 2003.** Dá nova redação aos arts. 1.º, 2.º, 5.º, 9.º e 10 do Decreto n.º 3.201, de 6 de outubro de 1999, que dispõe sobre a concessão, de ofício, de licença compulsória nos casos de emergência nacional e de interesse público de que trata o art. 71 da Lei n.º 9.279, de 14 de maio de 1996.

BRASIL. **Decreto Lei n.º 593, de 27 de maio de 1969.** Autoriza o Poder Executivo a Instituir Uma Fundação Destinada a Prestar Assistência a Maternidade, a Infância e a Adolescência.

BRASIL. **Decreto n.º 6.214, de 26 de Setembro de 2007.** Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n.º 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n.º 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto n.º 2.529, de 25 de março de 1998.** Dispõe sobre a transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, para os fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais, e sua respectiva prestação de contas, na forma estabelecida na Lei n.º 9.604, de 5 de fevereiro de 1998.

BRASIL. **Decreto n.º 1.744, de 8 de dezembro de 1995.** Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto n.º 6.308 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre as entidades e organizações de assistência social de que trata o art. 3.º da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto n.º 7.617 de novembro de 2011.** Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n.º 6.214, de 26 de setembro de 2007.

BRASIL. **Decreto n.º 5.209 de 17 de setembro de 2004.** Regulamenta a Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

BRASIL. **Lei n.º 9.317, de 05 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de pequeno porte – SIMPLES. Disponível em:

< <http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/leis/ant2001/lei931796.htm>>

BRASIL. **Portaria 666/ 2005 do MDS.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>

BRASIL. **IV Conferência Nacional de Assistência Social, 2003.** Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br> Acesso em: 06 de Jun. 2010, 09:45:00>

BRASIL. **Caderno SUAS V: financiamento da assistência social no Brasil**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

BRASIL. **NOB/SUAS/ 2005**. Disponível em: <<http://cursos.unipampa.edu.br/cursos/servicosocial/files/2011/05/NOB-SUAS.pdf>>

BRASIL. **NOB/SUAS/ 1997**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/1997>>

BRASIL. **Decreto n.º 5209/2004**. Regulamenta o Programa Bolsa Família. Disponível: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/97392/decreto-5209-04>>

Sites Consultados

<http://www.ipea.gov.br/>

<http://www.sigabrasil.gov.br/>

<http://www.ie.ufrj.br/>

<http://www.quiendebeaquien.org>

<http://www.mds.gov.br>

<http://www.bibliotecadigitalunicamp.br> <http://www.inesc.org.br/>

<http://www.undp.org/content/undp/en/home.html>

http://www.cibs.cbciss.org/arquivos/de_um_modelo_ao_outro.pdf.

<http://www.ts.ucr.ac.cr>

<http://www.ie.ufrj.br>

<http://www.docstoc.com/docs/40360818/Políticas-Sociais-Acompanhamento-e-Analise>

<http://info.worldbank.org>