



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
s DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Carlos Roberto Marinho da Costa II

**Financiamento da Política de Assistência Social no Município
dos Barreiros-PE: entre a crise fiscal e a garantia de direitos e
assistencialização**

Recife, Agosto de 2015

CARLOS ROBERTO MARINHO DA COSTA II

**Financiamento da Política de Assistência Social no Município
dos Barreiros-PE: entre a garantia de direitos e
assistencialização**

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Rosa Maria de Cortês de Lima

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Pernambuco,
como requisito complementar para
obtenção do grau de mestre em
Serviço Social, do Programa de Pós-
Graduação em Serviço Social.

RECIFE

2015

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

CostaII837f Costa II, Carlos Roberto Marinho da

Financiamento da política de assistência social no Município dos Barreiros-PE: entre a garantia de direitos e assistencialização / Carlos Roberto Marinho da Costa II. - Recife: O Autor, 2015.

164folhas : il. 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dra. Rosa Maria Cortês de Lima.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) ó Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2015.

Inclui referências.

1. Bem-estar social. 2. Desenvolvimento social. 3. Financiamento de projetos. 4. Assistência social. 5. Direitos sociais. I. Lima, Rosa Maria Cortês de (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2015 ó 127)

ATA DA DÉCIMA TERCEIRA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL DO CENTRO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS APLICADAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO,
NO DIA 31 DE AGOSTO 2015.

Ao trinta e um dias do mês de agosto de dois mil e quinze, às 14h00min, na sala C-3 do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Pernambuco, em sessão pública, teve início a defesa da Dissertação intitulada **Í Financiamento da Política de Assistência Social no Município de Barreiros: Entre a crise fiscal e a garantia de Direitos** do aluno **Carlos Roberto Marinho da Costa II**, na área de concentração Serviço Social, Movimentos Sociais e Direitos Sociais, sob orientação da **Dr^a. Rosa Maria Cortês de Lima**. O mestrando cumpriu todos os demais requisitos regimentais para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social. A Banca Examinadora foi indicada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e homologada pela Diretoria de Pós-Graduação, através do Processo N^o 23076.033535/2015-73 em 11/08/2015, composta pelos Professores: **Dr^a. Rosa Maria Cortês de Lima**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Orientadora e Examinadora Interna**; **Dr^a. Maria Alexandra Monteiro Mustafá**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Examinadora Interna**; **Dr^a. Edistia Maria Abath Pereira de Oliveira**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Examinadora Externa**; **Dr^a. Ana Cristina de Sousa Vieira**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Suplente Interna**; **Dr^a. Vivian Matias dos Santos**, do Departamento de Serviço Social da UFPE, **Suplente Externa**. A **Prof^a. Dr^a. Ana Cristina de Sousa Vieira** atuou na qualidade de Examinadora Interna, em substituição à **Prof^a. Dr^a. Maria Alexandra Monteiro Mustafá** que não pôde comparecer por motivo de força maior. Após cumpridas as formalidades, o candidato foi convidado a discorrer sobre o conteúdo da Dissertação. Concluída a explanação, o candidato foi arguido pela Banca Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder a mesma menção **Aprovado** a referida Dissertação. E, para constar, lavrei presente Ata que vai por mim assinada, Secretário de Pós-Graduação, e pelos membros da Banca Examinadora.

Recife, 31 de agosto de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Rosa Maria Cortês de Lima

Prof^a. Dr^a. Ana Cristina de Sousa Vieira

Prof^a. Dr^a. Edistia Maria Abath Pereira de Oliveira

AGRADECIMENTOS

Este espaço é sem dúvida um dos mais importantes desta dissertação, pois nele consta o nome das pessoas e instituições que tanto me ajudaram e que sem elas esta pesquisa não conseguiria ser realizada. Como as diversas caminhadas da nossa vida, a minha ao passar pelo mestrado foi acompanhada de grandes emoções. Nestes dois anos enfrentei grandes desafios, fiz amizades sinceras, dei muitas gargalhadas e tive muitos momentos felizes, deixando um gostinho de que todo o esforço, as noites mal dormidas, as saudades infinitas, e os momentos de desespero e solidão valeram a pena pelo resultado alcançado.

Desta forma, quero antes de tudo agradecer Àquele que está comigo sempre em todos os momentos de minha vida me amando, me compreendendo e me dando força para seguir em frente: meu bom Deus. Agradeço de forma especial aos ternos e preocupados olhares que foram a mim lançados pela minha querida e amada família, em especial ao meu pai e a minha mãe sempre atenciosos, mesmo tantas vezes não compreendendo bem os tramites que compõem um mestrado, mas acompanharam cada passo meu, se preocupando e se solidarizando com as conquistas e dificuldades encontradas no caminho.

A minhas irmãs, Alessandra, Luciana e Anninha, pelos infinitos momentos de companheirismo, compreensão e afeto que me proporcionaram paz nos momentos necessários. Aos meus cunhados e amigos, Henrique e Cláudio, Silvio e Romeu, pelas conversas amigas em momentos difíceis, aos minha sogra e sogro (dona Salete e seu Cícero) que longe ou distante espalham luz e alegria na minha vida, mostrando-me sempre o quanto é bom ser amada e amar. Também as minhas respectivas cunhadas, Elma e Deise, vocês sabem o quanto são especiais para mim, adoro vocês. Aos meus sobrinhos e sobrinhas que a cada dia me ensinam e me introduzem na vivência do amor infinito, puro e desinteressado.

A minha grande companheira e esposa Silvana Menino, pelo incentivo e motivação que me deu ao longo de todo o processo formativo, ela que conheceu todas as dificuldades passadas ao longo destes 2.5 anos de estudo e dedicação. Sem você esta pesquisa dificilmente poderia ser realizada. Serei eternamente grato pelas contribuições acadêmicas, pelos momentos de compreensão e carinho, por topar carregar comigo as

dores deste período e por compartilhar também das alegrias. A você todo o meu amor e gratidão!

Aos/as amigos/as do mestrado, verdadeiros companheiros/as de caminhada, por mostrarem que tudo fica mais fácil quando se tem alguém para conversar, para chorar, para sorrir, para compartilhar nossas emoções sejam elas quais forem.

A Dr^a Rosa Cortês pelas contribuições tecidas ao longo do mestrado. Por ter apontado relevantes possibilidades e me apoiado naquelas que escolhi e que me foram possíveis. Pelo incentivo e compreensão dos momentos de aridez criativa, em virtude da grande carga laboral presente no difícil papel de gerir uma Secretaria Municipal de Assistência Social e produzir esta dissertação.

As Professoras Alexandra Mustafá e Edistia Abath pela disponibilidade, gentilezas e contribuições relevantes efetuadas na qualificação e na defesa da dissertação, ampliando o raio reflexivo deste estudo. Saibam que vocês foram importantes lastros na reformulação desta pesquisa. Aos/às professores/as do programa da Pós-graduação em Serviço Social, pela preocupação e contribuições constantes.

Aos colegas que junto comigo integram a Secretaria Municipal de Assistência Social dos Barreiros, e que foram atores ativos no processo de reflexão aqui apresentado. Demonstro também minha gratidão a área meio da Prefeitura Municipal dos Barreiros, pela contribuição nas informações contábeis, necessárias a este estudo, em especial a meus amigos, Cláudio Barbosa, Antônio (Toinho Oh Glória), Sidney e Giselly.

A todos e todas, meus mais sinceros agradecimentos!

RESUMO

A presente pesquisa investigou a configuração do Financiamento da Assistência Social no Município dos Barreiros-PE e suas interfaces com os processos sociais, econômicos e políticos, entre os anos de 2013 e 2014. O referencial teórico que norteou a pesquisa foi a teoria crítico-dialética, que possibilitou a definição das etapas da pesquisa a partir da realidade concreta, estando todos os fenômenos da realidade social em mútua dependência, e não como processos isolados. A pesquisa empírica foi realizada no Município dos Barreiros, tendo como base metodológica a pesquisa documental e bibliográfica, tendo sido analisadas as peças orçamentárias (LOA, LDO e PPA) referentes aos anos de 2012 a 2014, bancos de dados oficiais (IBGE, IPEA, DATASUAS, DATASUS, ANFIP), balancetes anuais de gestão e atas do CMAS. Os dados coletados foram tabulados, sistematizados e analisados com o auxílio dos programas Excel e SPSS, a partir dos quais foram geradas as tabelas e gráficos, utilizando técnicas qualitativas de análise. A pesquisa nos revelou que, embora o processo ou a sistemática do financiamento da Assistência Social, nos marcos do SUAS, tenha sofrido uma grande transformação em seu arcabouço legal, esta política continua a apresentar um grave subfinanciamento federal e estadual em diversas áreas de atuação, a exemplo dos serviços e benefícios socioassistenciais, vigilância social e a gestão municipal do SUAS. O subfinanciamento possui dois fortes vetores: o primeiro está relacionado à crise fiscal do Estado e à expropriação dos recursos das Políticas de Seguridade Social, por meio da desvinculação das receitas da União, que extrai anualmente cerca de 20% da Seguridade Social; o segundo está relacionado à priorização dos recursos do FNAS e MDS aos programas de transferência de renda, a exemplo do BPC e do PBF, que são responsáveis pela destinação de aproximadamente 93% do total de recursos destinados ao orçamento federal da Assistência Social.

Palavras-chave: Proteção Social. Questão social. Financiamento. Assistência Social.

ABSTRACT

This research investigated the configuration of the Financing of Social Services in the city of Barreiros-PE and their interfaces with social, economic and political, between the years 2013-2-014. The theoretical framework that guided the research was the critical-dialectical theory, this allowed the definition of the stages of the research from the concrete reality, with all the phenomena of social reality in mutual dependence and not as isolated processes. The empirical research was conducted in the city of Barreiros-PE, with the methodological basis of documentary and bibliographical research, whose budgetary parts been analyzed (LOA, LDO and PPA), for the years 2012-2014, and official databases (IBGE, IPEA, DATASUAS, DATASUS, ANFIP), annual balance sheets management, CMAS minutes. Data were tabulated, systematized and analyzed with the help of Excel and SPSS programs, from which we generate tables and graphics, using qualitative techniques for analysis. The research has revealed that although the process or the system of financing of social assistance in YOUR landmarks, has undergone a major transformation in its legal framework, this policy continues to present a serious federal and state underfunding in several areas examples services and social assistance benefits, social surveillance and municipal management of ITS. The underfunding has two strong vectors: the first is related to the fiscal crisis of the state and the expropriation of the resources of social security policies, through the untying of Union revenue, which annually extracts about 20% of social security; the second dimension is related to prioritizing resources of FNAS and MDSto income transfer programs such as the GCP and GMP, which are responsible for the allocation of approximately 93% of the total funds allocated to the federal budget of social assistance.

keywords: social Protection. Social Issues. Financing. Social assistance.

Índice de Figuras

Figura 1. Ciclo de financiamento da Assistência Social	91
Figura 2. Zona da Mata Sul de Pernambuco	103
Figura 3. Estrutura administrativa da SEMAS.	116

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Evolução do gasto social federal entre os anos de 1995 e 2010.	95
Gráfico 2. Orçamento executado pela Assistência Social no Brasil, entre 1995 e 2014, em bilhões de reais.	97
Gráfico 3. Gasto da Assistência Social, em percentual do PIB, entre os anos 2005 e 2010.....	98
Gráfico 4. Evolução do orçamento da Assistência Social nos orçamentos da União e da Seguridade Social, entre 2002 e 2013.	99
Gráfico 5. Taxa de crescimento anual por área selecionada entre os anos de 2000 e 2010.	104
Gráfico 6. População residente no município, por faixa etária, entre os anos de 2000 e 2010..	105
Gráfico 7. Participação da população extremamente pobre no município e no estado - por situação de domicílio.	106
Gráfico 8. Participação dos setores econômicos no PIB em 2009.	109
Gráfico 9. Distribuição de postos de trabalho formais por setor de atividade entre 2004 e 2010.	110
Gráfico 10. Distribuição percentual das despesas do município em 2009.	123
Gráfico 11. Percentual de recursos destinados às secretarias municipais em 2013, conforme PPA.	124
Gráfico 12. Síntese do PPA entre 2010 e 2013, por unidades orçamentárias.....	125
Gráfico 13. Repasses realizados ao FMAS entre os anos de 2004 e 2014.	127
Gráfico 14. Total de recursos executados na função serviços em 2014.	128
Gráfico 15. Distribuição dos recursos do FNAS entre os anos de 2000 a 2007.	133
Gráfico 16. Execução das ações de fortalecimento do SUAS em 2013.	134
Gráfico 17. Execução dos recursos do FNAS por grupo de ações entre 2005 e 2012.	135
Gráfico 18. Repasses do FNAS por pisos entre 2012 e 2014.	136
Gráfico 19. Evolução dos repasses do PSE entre 2012 e 2014.....	138
Gráfico 20. Execução do PBF, por elementos de despesa, em 2013.	141
Gráfico 21. Índices do PBF no Município dos Barreiros em 2013.	144
Gráfico 22. Repasses do IGD-PBF ao FMAS dos Barreiros nos anos de 2013 e 2014.	145
Gráfico 23. Desempenho do IGD-SUAS no Município dos Barreiros em 2013.	147
Gráfico 24. Desempenho do IGD-SUAS no Município dos Barreiros em 2014.	148
Gráfico 25. Desempenho financeiro do IGD-SUAS nos anos de 2013 e 2014.	148
Gráfico 26. Recursos alocados no FMAS na função gestão entre os anos de 2010 e 2013	150

Índice de Tabelas

Tabela 1. Modelos de Estado de Bem-Estar Social	49
Tabela 2. Programas de Transferência de Renda na América Latina	58
Tabela 3. Assistência Social nas constituições federativas brasileiras	71
Tabela 4. Receitas da Seguridade Social de 2010 a 2013 em % do PIB	84
Tabela 5. Aplicação da receita da Seguridade Social entre os anos de 1995 a 2006 (valores correntes em milhões de reais)	86
Tabela 6. O financiamento da Assistência Social na NOB/SUAS 2005 e NOB/SUAS 2012.....	92
Tabela 7. Perfil de alfabetização da população do Município dos Barreiros - PE	107
Tabela 8. Serviços socioassistenciais no Município dos Barreiros	117
Tabela 9. Cobertura do Programa Bolsa Família.....	119
Tabela 10. Custo dos equipamentos públicos de Assistência Social x Financiamento	131
Tabela 11. Recursos do FNAS, na função execução do PBF em 2013.	142
Tabela 12. Os índices de gestão descentralizada	143
Tabela 13. Execução orçamentária do IGD PBF nos anos 2013 e 2014.	146

Lista de Símbolos e Siglas

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAS	Conselho de Assistência Social
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CGU	Controladoria Geral da União
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo monetário Internacional
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
IGD-PBF	Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
IGD-SUAS	Índice de Gestão Descentralizada do Sistema único de Assistência Social
LDO	Lei de diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SUAS-RH	Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social-Recursos Humanos
O.E.C.D	Organização europeia para o comércio e o Desenvolvimento
PAIF	Programa de Atenção Integral as Famílias
PAEFI	Programa de Atenção Especial as Famílias
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PETI	Programa de erradicação do Trabalho Infantil

PBF	Programa Bolsa Família
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
WS	<i>Welfare State</i>

SUMÁRIO

Índice de Figuras

Lista de Gráficos

Índice de Tabelas

Lista de Abreviaturas e Siglas

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO.....16

CAPÍTULO 2 ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL..... 222

2.1 A emergência do Estado moderno e do social222

2.2 Questão social, pobreza e necessidades sociais32

2.3 Políticas sociais, *Welfare State* e proteção.....32

2.3.1 Da lei dos pobres ao estado de bem-estar social40

2.4 Capitalismo contemporâneo e as novas tendências das políticas sociais.....32

CAPÍTULO 3 ASSISTÊNCIA SOCIAL: NECESSIDADES HUMANAS E A PROTEÇÃO SOCIAL..... 59

3.1 Assistência Social no debate teórico: entre concepções e práticas.....61

3.2 A emergência da Assistência Social no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social.....67

3.2.1 A Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito.....72

3.3 O financiamento da Seguridade Social, o fundo público e a financeirização.....78

3.3.1 Financiamento da Seguridade Social no Brasil.....81

3.3.2 Financiamento da Assistência Social no Brasil.....88

3.3.3 O Financiamento da Assistência Social - montante e participação no orçamento da União.....94

CAPÍTULO 4 O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DOS BARREIROS-PE..... 102

4.1 Contextualização da unidade empírica de análise - o Município dos Barreiros-PE.....102

4.2 A Política de Assistência Social no Município dos Barreiros e o processo de financiamento.....111

4.3 Configurações do financiamento da Assistência Social - análise dos dados.....120

4.3.1 Fundo Municipal de Assistência Social dos Barreiros: descentralização político-administrativa e o financiamento da Assistência Social.....125

4.3.2 Financiamento dos serviços socioassistenciais e a construção da desproteção social.....	130
4.3.3 Fortalecimento do SUAS X programas de transferência de renda: entre a Assistência Social e assistencialização.....	139
CAPÍTULO 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	152
REFERÊNCIAS.....	157

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

A Política de Assistência Social brasileira alcançou o status de política pública, inscrita na esfera dos direitos, a partir da Constituição Federal de 1988, quando foi reconhecida como Política de Seguridade Social, com gestão participativa, controle social e fontes definidas de financiamento. Estas conquistas, no entanto, foram implementadas num contexto político e econômico de ajuste fiscal e numa conjuntura global de redução do papel do Estado, com a proposição de políticas sociais seletivas e focalizadas na parcela mais vulnerável da população e na ampliação da sua participação no desenvolvimento e econômico do país, sob influência do pensamento neoliberal.

A trajetória histórica que marca a emergência da Política de Assistência Social no Brasil como política inscrita na esfera dos direitos foi reforçada com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e, posteriormente, com a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005. Essa trajetória é marcada por descontinuidades, esvaziamento e estratégias de inflexão para sua consolidação enquanto instância de proteção social, sob justificativa da crise fiscal do Estado e da necessidade de redução dos investimentos sociais, ambos presentes na ofensiva neoliberal que preceitua a redução do gasto social do Estado e maior investimento na política econômica.

O retorno às convicções político-econômicas liberais ocorre como estratégia de enfrentamento da crise do padrão de acumulação fordista-keynesiano, fruto da crise do capitalismo na década de 1970, a qual expressou o esgotamento dos 30 anos gloriosos ó depois de findada a Segunda Guerra Mundial. A partir de 1980, os estudos centrados nas políticas sociais passaram a identificar as expressões práticas da adoção das orientações neoliberais, por meio de uma ofensiva revolução tecnológica na produção, globalização da economia, além do forte ajuste fiscal, com fins de minorar os impactos da crise do capitalismo e manter o padrão de acumulação capitalista.

Essa nova conjuntura provocou fortes inflexões nas políticas sociais, com grandes reflexos na Política de Assistência Social, bem como o deslocamento no foco das reivindicações que marcaram o processo de democratização no Brasil, ao qual a estruturação das políticas sociais estava comprometida com a participação e gestão democrática e com a promoção da igualdade. Essas profundas alterações foram

condições para a adequação das políticas estatais ao ajuste fiscal que marcaram as políticas sociais nos anos 90, com os avanços das estratégias neoliberais. Na América Latina, e conseqüentemente no Brasil, identificam-se além da aplicação dos preceitos neoliberais, contornos de uma política neodesenvolvimentista, com a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda em diversos países, no início do século XXI.

Este contexto de conciliação entre a política neoliberal e neodesenvolvimentista, próprio da América Latina contemporânea e do Brasil, em particular, apresenta profundos óbices ao financiamento das políticas de proteção social. Isso decorre principalmente de dois fatores: o primeiro está relacionado às constantes expropriações do orçamento da Seguridade Social para manutenção das metas de superávit primário, que extrai anualmente cerca de 20% dos recursos destinados às Políticas de Seguridade Social; o segundo reside na redução da Assistência Social a políticas de transferência de renda, como é o caso do Programa Bolsa Família e dos Benefícios de Prestação Continuada, que juntos representam 93% do orçamento federal destinado à Assistência Social.

Neste contexto, opera-se estrategicamente a desconstrução do pacto federativo e a fragilização da descentralização político-administrativa, com a reconcentração dos recursos na esfera federal, considerando que os programas de transferência de renda são executados diretamente pela União. Como efeito prático da reconcentração de recursos na esfera federal, opera-se o subfinanciamento da Política de Assistência Social nos municípios, uma vez que os repasses do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) são insuficientes para garantir a estrutura institucional idealizada pelo SUAS: serviços socioassistenciais, benefícios eventuais, apoio à gestão do SUAS, política de capacitação permanente dos trabalhadores do SUAS, apoio ao controle social, dentre outros.

Desta forma, cabe ao município, a responsabilidade pelo maior percentual de gasto com o financiamento da Política de Assistência Social. Assim, no trato das finanças públicas no interior da Política de Assistência Social, pode-se afirmar que ela não está orientada no sentido de fortalecer o Sistema Único de Proteção Social não contributivo, mas reforçar a insegurança social, com a fragmentação dos serviços e garantias instituídas no âmbito do SUAS.

A trajetória da construção desta dissertação foi marcada por alguns desafios, como a escassez da literatura sobre a temática trabalhada, a limitação técnica-contábil

pesquisador, a qual impôs um árduo trabalho de aproximação e desmitificação do objeto estudado, além da pouca sistematização de documentos e rotinas observadas na administração pública do município analisado. Cabe salientar que, no âmbito das produções teóricas do universo do Serviço Social, a discussão específica acerca do financiamento das políticas sociais não possui intensidade, estando restrita a outras categorias profissionais, a exemplo dos economistas e contadores.

Entretanto, a análise do financiamento das políticas sociais no Brasil apresenta um campo vasto de estudo, permitido elucidar as concepções ideológicas que orientam as políticas econômicas e seus efeitos práticos, além das fortes disputas que marcam a priorização dos gastos públicos, numa constante tensão entre políticas sociais e políticas voltadas ao desenvolvimento econômico. O perfil do financiamento das políticas sociais em geral, e da Assistência Social em particular, é determinado pelo bloco de poder, numa constante disputa no âmbito estatal e a expressão das tensões presentes no universo da vida social, numa sociedade historicamente determinada.

Diante deste cenário, a presente pesquisa teve como campo de discussão o financiamento da Política de Assistência Social, elucidando os avanços e impasses políticos e econômicos que a mesma vem enfrentando para o alcance do estatuto de política pública executada em um Estado democrático de direitos. A pesquisa teve por objetivo geral identificar a configuração do financiamento da Assistência Social no Município dos Barreiros, nos anos de 2013 e 2014, e suas interfaces com os processos sociais, econômicos e políticos, sendo seus objetivos específicos: i) analisar o financiamento da Política de Assistência Social; ii) identificar as configurações dos recursos alocados no Fundo Municipal de Assistência Social e, por fim, iii) compreender o processo e sistemática do financiamento municipal da Assistência Social.

A pesquisa foi orientada por duas hipóteses relacionadas entre si: a primeira hipótese parte da premissa de que a Política de Assistência Social sofre um processo de subfinanciamento; a segunda hipótese é de que o subfinanciamento da Assistência Social participa de um conjunto de mecanismos de enfrentamento à crise estrutural do sistema capitalista, expressos na desconstrução do *Welfare State* em face das estratégias de político-econômica neoliberais.

O financiamento da Assistência Social, enquanto objeto de pesquisa, surgiu a partir do envolvimento do autor, enquanto Assistente Social e funcionário do SUAS no Município dos Barreiros, na gestão de Assistência Social no mesmo município e nas

dificuldades enfrentadas no intuito de garantir o acesso à Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado. A dificuldade de materialização e operacionalização da Assistência Social prevista nas normativas e legislações, e a constatação dos limites financeiros impostos pelo atual modelo de financiamento da Assistência Social, potencializaram as inquietações teóricas no intuito de compreender a atual configuração do financiamento e as razões do aparente subfinanciamento.

O modelo de financiamento da Política de Assistência Social pelo Estado brasileiro (fontes, montantes, natureza dos gastos, critério de definição e execução) guarda relações com a conjuntura de ajustes econômicos iniciada nos anos de 1990 e estendida até os dias atuais, expressando ainda componentes ideológicos e políticos dos governos que se sucederam ao longo dos anos. A temática eleita para o estudo é complexa e repleta de antagonismos, uma vez que a operacionalização da Assistência Social, bem como o sistema de proteção social brasileiro, é constantemente sendo alvo de questionamentos nesse contexto político e econômico de ajustes, numa permanente tensão entre a descentralização político-administrativa e a recentralização dos recursos na esfera federal.

O referencial teórico adotado foi a da teoria crítico-dialética. Essa teoria está alinhada a uma compreensão de sociedade classista. Nesta tradição, os passos metodológicos são definidos a partir do real, sendo a teoria o reflexo da compreensão da totalidade. Neste método, todos os fenômenos da realidade social são compreendidos num contexto de mútua dependência, e não como um conjunto de coisas e processos isolados. O cerne do método marxista de pesquisa tem suas bases apresentadas no prefácio da obra *Contribuição à crítica da economia política*, expresso nas sucessivas aproximações, no qual o conhecimento se submete ao processo ininterrupto de retificação/aproximações, tendo por finalidade última a compreensão do fenômeno investigado.

Foi possível entender que a teoria tomada como parâmetro de pesquisa possibilitou a aproximação processual e dialética entre os determinantes políticos, econômicos e culturais que compõem o fenômeno estudado, possibilitando o percurso heurístico orientado na direção do abstrato ao concreto, da aparência à essência, do concreto sensível ao concreto pensando, e permitindo o desvelamento da realidade enquanto unidade do fenômeno e da sua essência.

A pesquisa empírica foi realizada no Município dos Barreiros-PE entre 2013 e 2014. Para a compreensão da totalidade que envolve o objeto estudado foi necessária

aconstrução de conexões com o modo de operação estadual e nacional da política em tela, bem como a compreensão da sociedade na atual conjuntura histórica. A escolha do Município dos Barreiros para realização da pesquisa se deu pela sua configuração geográfica e social no território tradicional da cana-de-açúcar, com traços culturais coronelistas e assistencialistas, que passou recentemente por episódio de enchentes e que apresenta baixos indicadores sociais ó com 61% da população na linha da pobreza -, caracterizando-se, portanto, como espaço de inseguranças e desproteções sociais.

A metodologia norteadora da pesquisa seguiu estratégias de análise documental e bibliográfica. Para a elaboração do panorama nacional do financiamento da Seguridade Social e da Política Nacional de Assistência foram utilizados bancos de dados oficiais, como IPEA, IBGE, ANFIP e DATA SOCIAL, além de fontes bibliográficas. A coleta de dados no Município dos Barreiros teve como fonte a análise das peças orçamentárias (LOA, LDO, PPA) relativas aos anos de 2012 a 2014, relatórios de contabilidade do Fundo Municipal de Assistência Social e demonstrativos financeiros do sistema SUAWEB, além dos relatórios anuais de gestão, atas do CMAS e legislações municipais.

A tabulação, sistematização e análise dos dados coletados foram realizadas com o auxílio de dois aplicativos: Microsoft Excel e IBM SPSS, que permitiram a configuração dos gráficos e tabelas que compõem o texto. A análise dos dados foi orientada por metodologia qualitativa dos dados quantitativos, buscando compreender os determinantes políticos, econômicos, sociais e culturais que configuram e/ou conformam a dinâmica de financiamento da Política de Assistência Social.

Um grande óbice presente na pesquisa foi o fato de que todo controle contábil da prefeitura, como prestação de contas, balancetes e extratos de execução financeira, inclusive do Fundo Municipal de Assistência Social, ser realizado por uma consultoria externa com sede em Caruaru-PE. Devido ao fato da consultoria prestar assessoria a aproximadamente 50% dos municípios pernambucanos, seus técnicos comparecem ao município apenas dois dias por mês, prestando tardiamente os dados necessários, e nem sempre apresentados num formato e configuração possível à análise.

Esta dissertação é constituída por cinco capítulos. O capítulo 1 apresenta a introdução da dissertação. O capítulo 2 aborda as categorias basilares da pesquisa em curso: Estado, políticas sociais e proteção social. Inicialmente é apresentada uma discussão teórico-conceitual do Estado enquanto instância de intermediação dos processos sociais, juntamente com uma breve trajetória histórica de sua constituição e a

discussão acerca da emergência da questão social e das políticas de proteção social no seio da sociedade capitalista-industrial. É tecida ainda a reflexão sobre a atual configuração das políticas sociais na conjuntura atual de globalização e neoliberalismo, com traços neodesenvolvimentista.

O capítulo 3 intermedia os conteúdos das categorias em análise e insere a discussão específica sobre a Assistência Social, versando sobre as discussões e problematizações da Assistência Social no Brasil, bem como suas trajetórias, configurações, limitações e possibilidades. São apresentadas algumas perspectivas teóricas de autores que tem na Assistência Social seu objeto de pesquisa, trazendo uma discussão teórico-conceitual consistente; em seguida, é aprofundado o processo de construção do SUAS enquanto sistema de proteção social e as legislações que a orientam, assim como inserção da discussão acerca do financiamento.

O capítulo 4 está centrado no estudo no financiamento da Política de Assistência Social no Município dos Barreiros-PE, apresentando os dados coletados na pesquisa empírica e sua análise. Para uma compreensão ampla da comunidade acadêmica e leitores em geral, o Município dos Barreiros é contextualizado acerca de sua configuração político-econômica, geográfica e demográfica e, posteriormente, centrado na análise das configurações de financiamento da Assistência Social.

O capítulo 5 apresenta as considerações finais da pesquisa, onde é apontado o alcance da pesquisa em tela, ressaltando a relação entre os limites do pleno exercício da proteção social, o financiamento da assistência social brasileira e a política de ajustes fiscal, bem como a primazia dos programas de transferência de renda para o atendimento das expressões da questão social.

Por fim, acreditamos que o estudo realizado possa trazer boas discussões ao universo acadêmico e político para a melhoria dos processos operacionais que influenciam e definem o financiamento da Política de Assistência Social, para que este esteja orientado na direção da promoção da Proteção Social plena ao cidadão, enquanto instância de promoção de cidadania, inclusão e justiça social.

CAPÍTULO 2

ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E PROTEÇÃO SOCIAL

Este capítulo apresenta as categorias analíticas basilares da pesquisa realizada: Estado e Proteção Social. Inicialmente foram introduzidas as discussões acerca do Estado, visando refletir sobre o seu surgimento e as diversas perspectivas teóricas que o justificam, lançando as bases para as análises realizadas posteriormente. Na apresentação do conceito de Estado, partiu-se de uma problematização inicial em sua configuração e ação em diversos momentos da história; seguida de uma breve explanação histórica de sua conformação, acentuando as distinções presentes na sociedade pré-estatais e tendo por base a discussão da escola filosófica Jusnaturalista. Buscou-se ainda diferenciar o Estado medieval do Estado moderno, no lastro de discussão da tradição filosófica alemã, mais especificamente acerca das escolas hegelianas e marxistas, tecendo uma breve introdução sobre a configuração do Estado nos marcos da sociedade globalizada e neoliberal.

Compondo ainda o processo de problematização das categorias basilares, foi discutido o processo histórico que fez eclodir a questão social e suas refrações no contexto inicial da sociabilidade capitalista emergente, bem como as diversas respostas estatais para o seu enfretamento, mediante a elaboração de políticas sociais. Foi brevemente contextualizada a pobreza no período que precede a Revolução Industrial na Inglaterra, bem como seu atendimento pelas sucessivas leis dos pobres. Em seguida, foi apresentado o cenário social presente na Inglaterra nos anos imediatamente posteriores à Revolução Industrial, abrangendo da conformação da questão social, enquanto fenômeno próprio da sociedade capitalista, até a emergência do Estado social europeu, com a construção do modelo de proteção social da Alemanha no final do século XIX e o modelo Beveridgeano próprio da Inglaterra na transição do século XIX ao século XX.

2.1 A emergência do Estado moderno e do social

O Estado, na forma de instância de controle e intervenção e orientado por uma constituição racionalmente redigida, por códigos de direito ordenado e por uma estrutura administrativa guiada por regras pactuadas e/ou impostas mediante legislações

diversas e administrado por funcionários especializados, é algo muito recente na história da humanidade. Essa configuração do Estado, com todos esses atributos, foi desenvolvida após o século XVIII; entretanto, em sentido *lato*, compreendendo-o como instância de poder, ele será encontrado em diversos lugares e tempos distintos (FLORENZANO, 2007).

Buscando lançar luz sobre a compreensão dos determinantes históricos da configuração do Estado, Bobbio (2005) apresenta duas teses fundamentais: na primeira, o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce mediante a dissolução da comunidade primitiva fundada sobre laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas, derivadas da união de grupo familiares por razões de sobrevivência interna, externa, sustento e defesa. A segunda tese reside na concepção de alguns historiadores de que o nascimento do Estado inaugura a era moderna, e sua emergência representa o ponto de passagem da idade primitiva; sendo, desta forma, bárbara e selvagem a idade civil, onde está presente o conceito de cidadão e civilização.

Entende-se o Estado enquanto um processo de construção social e, como tal, está diretamente relacionado ao grau de desenvolvimento político de uma sociedade e suas alterações no curso da história. Desta forma, o Estado contemporâneo, embora esteja permeado de elementos que configuraram o Estado moderno, evocado pelos Jusnaturalista, está imbuído de novos elementos de determinações que o complexificam.

O Estado enquanto instância interventiva dos processos sociais e econômicos, ou Estado mediador civilizador, foi se configurando por meio de um processo de construção histórica. As raízes dessa nova configuração de Estado podem ser atribuídas aos processos iniciados com a Revolução Francesa de 1789, a partir da superação do Estado absolutista e a emergência da burguesia enquanto classe política e, com ela, a realização e ampliação dos direitos civis, cujo objetivo era o de impor limite ao Estado absolutista. Neste sentido, Esping-Andersen (1991) adverte que a emergência liberal-burguesa se mostrou em seu caráter revolucionário, afinal findou o antigo regime fortemente marcado por elementos de poderes hereditários e protecionistas (ESPING-ANDERSEN, 1991; PEREIRA, 2009).

Florenzano (2007) afirma que o termo Estado, em conformidade com dados historiográficos, começou a ser utilizado no final do século XVIII, de forma que pensadores de tempos pretéritos, como Hegel, ao indicar um momento vertical de poder se refere ao governo ou ao rei; a exemplo de Hobbes, que ao invés de usar o termo Estado, usa a riqueza comum ou poder comum. O mundo Grego clássico, com seus

valores democráticos, não conheceu o termo Estado, posto que a *res pública* era administrada por coletivo de cidadãos que detinham o poder deliberativo.

Entretanto, o desenvolvimento do Estado moderno do ponto de vista teórico e conceitual é uma construção que precede os acontecimentos de 1789 na França, remontando à Europa do século XVI, sob grande influência das ideias do filósofo Nicolau Maquiavel. Este pensador concentrou esforços na busca de instaurar a ordem e um Estado estável, por meio da indagação radical e de uma nova articulação sobre o pensar e o fazer política, questionando a ordem eterna das coisas (ARCOVERDE, 2010).

Para Maquiavel (1995), o problema político consiste em criar um ambiente social disposto à estabilidade das relações que sustentam uma determinada correlação de forças, sendo a solução diante da anarquia e do confronto entre grupos sociais uma das duas formas institucionais: Principado ou República. Quando existe uma ameaça interna, como corrupção ou deterioração, se faz premente um governo forte que crie e utilize mecanismos de poder para controlar as ameaças, representada pelo príncipe, fundador do Estado; enquanto num espaço de poder equilibrado, a forma de governo ideal, para Maquiavel, é a república.

No lastro da discussão teórica acerca da composição moderna de Estado, identifica-se a representativa contribuição da Escola Jusnaturalista¹, que problematiza a formação do Estado a partir da vontade dos indivíduos, objetivando a proteção comum. Dessa forma, autores como Hobbes, Locke e Rousseau buscaram conformar o Estado, como instância capaz de proteger os cidadãos e manter a paz coletiva. Nesse cenário, surge o Jusnaturalismo na Europa, no século XVII, influenciando todo pensamento do ocidente. A tese central desta escola reside na defesa da ideia de que os homens possuem direitos naturais, anteriores às normas firmadas pelo Estado. De acordo com Costa (2006), esse novo entendimento de direitos imanentes do ser humano gerou uma nova consciência e compreensão coletiva, que instrumentalizou a sociedade no combate contra o Estado medieval e o antigo Regime (COSTA, 2006).

O filósofo Hobbes (1988) introduz o conceito central para o desenvolvimento do Estado Moderno, caracterizado pela ideia de que o Estado nasce de um contrato firmado pelos homens para a convivência social e subordinação política. Na sociedade

¹ A teoria do direito natural, ou Jusnaturalismo, tem como projeto avaliar as opções humanas com o propósito de agir de modo razoável. Isso é alcançado por meio da fundamentação de determinados princípios do Direito Natural, que são considerados bens humanos evidentes em si mesmos.

hobbesiana, o homem possui direitos naturais, entretanto pode usar seus instintos primitivos de violência e guerra para manter ou conquistar esses direitos, controlando e reprimindo os riscos sociais. Hobbes (1988) identifica duas formas de contratos: o contrato de associação, pelo qual se forma a sociedade, e o contrato de submissão, celebrado entre a sociedade e o governante. Todas as determinações do governante/soberano são consideradas autoria de cada súdito; ao mesmo tempo, o soberano jamais deverá ser castigado por seus súditos, visto que, ao fazê-lo, os próprios súditos estão se castigando, uma vez que a ação do soberano é uma ação que expressa um desejo e/ou necessidade de todos (HOBBS, 1988).

O pai do liberalismo clássico, John Locke, partilha das mesmas ideias de Hobbes de que o homem vivia em estado de natureza e que, pela intermediação do contrato social, transitava para um estado civil; contudo, tal estado, diferente da concepção de seu predecessor, era um estado de relativa paz e harmonia. Neste sentido, a sociedade da qual Locke extrai suas reflexões já reconhece o homem em sua vocação gregária da vida em sociedade, com indivíduos repletos de razão e que desfrutavam de liberdade e bens como direitos naturais dos seres humanos (LOCKE, 1988).

De acordo com Locke, o pacto social é de consentimento ao considerar a vontade da maioria, mediante as leis e o uso da força comum do corpo político comunitário. Nesse consentimento, os homens, exercitando sua razão e liberdade, concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar os direitos que possuíam no estado de natureza. Assim, o estado civil promoveria garantias e seguranças quanto aos direitos à vida, à liberdade e aos bens, haja vista que a ação deste estado civil seria coletiva. No estado civil analisado por Locke, os homens se alienam do poder político do qual eram possuidores quando viviam no estado de natureza e o cede à sociedade, representada pelos governantes. Arcoverde (2010), assim o expressa: "O homem lockeano busca no estado civil mais força para preservar e consolidar os direitos naturais inalienáveis do ser humano".

Outro filósofo fundamental para a análise do contratualismo moderno foi Rousseau (1712-1778), genebrino que viveu no século da Revolução Francesa. Rousseau lançou um novo olhar sobre o Estado e o contratualismo ao aprofundar as bases da democracia moderna. Este pensador diverge de Hobbes e Locke ao defender que os homens no estado de natureza viviam em plena harmonia, liberdade e independência e que a vida civil representou sua escravização tolhendo sua liberdade. Assim, a passagem do estado de natureza ao estado civil trouxe perdas, embora

reconhecesse que essa transição era inevitável e irreversível. O homem nasce livre e por toda parte encontra-se aprisionado (ROUSSEAU, 2006, p. 22).

Outra grande contribuição deste filósofo foi inserir o conceito de democracia, concebendo o poder do soberano como um exercício do poder coletivo e, desta forma, a soberania e o poder como patrimônio coletivo dos cidadãos, sendo inalienável, indivisível e não representável. A operacionalização do exercício do poder ocorreria mediante a vontade geral, que em seu uso, por Rousseau (2006), diverge da vontade de todos, posto que, enquanto este é a simples soma das vontades particulares, a vontade geral simboliza o olhar coletivo para o conjunto de todas as necessidades.

Ainda refletindo sobre a democracia, Rousseau, apresentou alguns problemas práticos para sua operacionalização, chegando à conclusão de que uma verdadeira democracia não seria possível, considerando as disputas entre os homens e a predominância dos interesses particulares. Dessa forma, a democracia seria um governo possível para os Estados pequenos e centrados na ideia de democracia representativa, haja vista que a democracia, na concepção deste filósofo, seria representada pela vontade geral, esta concebida não enquanto a vontade de todos, mas como a vontade do corpo político catalisador da vontade geral.

Rousseau, preso às amarras de seu tempo, não teorizou sobre lutas de classes, mas sobre a desigualdade entre ricos e pobres e, sobretudo, alguns pontos contraditórios entre o Estado e o bem-estar da sociedade. Nesses termos, suas análises na *Origem das desigualdades entre os homens*², pontuam que o Estado é o poder do rico para oprimir o pobre e que o ato do pacto social se deu a partir de um engano, sobre o qual foi proclamada a liberdade e igualdade de todos os homens para, no momento imediatamente posterior, acorrentá-los a uma ordem desigual (ROUSSEAU, 2007).

A luta em favor das liberdades individuais provocou intensas alterações nas relações sociais. Tomando a liberdade individual como ponto de referência para a organização da sociedade, o poder do Estado medieval passou a ser questionada, dado a sua forte vinculação hierárquica e tendo por base a sociedade formada por súditos e senhores, com forte hierarquia. Já na sociedade moderna, sob o domínio da razão, o Estado é justificado como um ato da vontade humana; assim, desenvolvem-se as condições históricas necessárias para declarar que as origens do poder estão nos

² Obra escrita por Rousseau e publicada em 1754.

indivíduos, reunidos e organizados em sociedade, e dão vida a um grande corpo político, o Estado (COSTA, 2006).

O momento histórico imediatamente posterior ao processo revolucionário de 1789 foi marcado pelo fortalecimento das liberdades individuais, como elemento central do pensamento liberal adepto do *laissez-faire*³ e, simultaneamente, pela denominada liberdade negativa, definida como a liberdade que nega qualquer interferência do Estado ou dos governos nos assuntos privados. Esses elementos ó atualizados e recontextualizados ó formam a base do Estado neoliberal das três últimas décadas do século XX (PEREIRA, 2009).

Noutra perspectiva, relacionada a uma tradição mais alinhada a um projeto democrático-socialista, foi a partir da conquista do sufrágio universal, criação de sindicatos e partidos de massa, que ocorreu uma maior socialização da política e, com ela, a ampliação das funções do Estado. Essa ampliação está relacionada à emergência dos processos ocorridos na transição do século XIX ao século XX, bem como ao surgimento de novas liberdades no sentido positivo (liberdade positiva), que invoca a participação do Estado nos assuntos da sociedade. O entendimento das liberdades positivas relaciona-se à construção dos direitos sociais ó além dos políticos e sociais ó tidos como direitos individuais, cuja concretização a partir do século XX passou a ser mediada por políticas públicas.

Esta conjuntura histórica é marcada por grandes transformações no campo da produção teórico-acadêmica, abalizada por um profundo e fértil conhecimento produzido nos diversos campos da sociedade, com destaque para duas escolas fundadas na Alemanha ó o Idealismo hegeliano e o pensamento materialista-dialético. As duas escolas adotavam como base metodológica de análise a dialética; entretanto, suas concepções de mundo e de realidade eram bem distintas e se revelaram na raiz do mesmo processo: as diferentes concepções entre a direita hegeliana e a esquerda hegeliana (inclusive Karl Marx). A direita hegeliana utilizava a dialética como forma de conformação do Estado prussiano, enquanto a esquerda, sob os preceitos da dialética, pretendia negar o Estado existente, em direção a uma racionalidade mais elevada⁴.

³ O termo traduzido rigorosamente significa *õdeixa fazerõ*, denominação usada por adeptos do liberalismo econômico como sinônimo de irrestrita liberdade de produção e comercialização de mercadorias (PEREIRA, 2009).

⁴ Esta discussão pode ser consultada em no Livro *õHistória da Filosofiaõ*, Volume III de Giovanni Reale e Dario Antiseri, 1991, Editora Paulus.

Na obra de Hegel (1770-1831) ganha espaço a crítica à concepção Jusnaturalista e contratualistas de Estado. Hegel promove a retomada da visão orgânica, elaborada pelos filósofos gregos sobre a origem do Estado e da sociedade. Em sua concepção, o Estado não seria o reino dos interesses particulares, mas o momento de consenso ético e dos interesses gerais e coletivos. Desse modo, a sociedade civil ó enquanto reino dos interesses particulares ó seria organizada pela normatividade ética do Estado.

Para Konder (1991, p. 66), Hegel adota o conceito de Estado como ãefetividade éticaã, conceito para o qual o Estado deveria sempre buscar. Desta forma, o Estado existente não seria automaticamente igual ao Estado real, efetivo. Este só se aproxima da efetividade e só a torna encarnação da razão ao corresponder ao conceito de Estado. O Estado, em tais circunstâncias, é compreendido ainda enquanto razão objetivada da história, a eticidade que normatiza a sociedade. Para tanto, se faz necessário que se estabeleça uma constituição, a qual deve ser outorgada pelo monarca⁵. Conforme Costa (2006):

Hegel defendia a necessidade da constituição para regular a ação do Estado. Assim, podemos inferir das elaborações de Hegel a discussão sobre a tarefa de regulação que o Estado deve desempenhar frente à contraditoriedade dos interesses privados que existem na sociedade civil e a necessidade de conter o Estado existente limitando o seu poder por meio de normas éticas estabelecidas na constituição.

A busca de Hegel é a racionalidade do Estado, de forma que a filosofia hegeliana conserva os traços de Estado-razão. Neste sentido, assemelham-se as concepções Jusnaturalista, mesmo que com preceitos filosóficos distintos, uma vez que Hegel atribui a racionalidade ao Estado. Entretanto, as diferenças entre este pensador e as teorias Jusnaturalista residem na concepção de que a racionalidade não é atribuída aos indivíduos, mas ao próprio Estado, como objetividade histórica (BOVERO, 1987).

Ainda nesta fração histórica emergiu uma concepção de Estado nada conservadora, a partir de pensadores como Marx e Engels, que romperam com os contratualistas em sua visão de que o Estado seria uma instância de poder neutro, visando o bem comum. Esta nova corrente de pensamento insere na discussão do Estado a sua vinculação com o projeto de classes, sua organicidade com a propriedade privada e os interesses econômicos e políticos da burguesia (NÓBREGA, 2010). Desta forma,

⁵ Ressalte-se que Hegel defende a monarquia constitucional como forma de governo.

como destaca Weffort (2006), é, sobretudo, no processo de crítica ao idealismo filosófico alemão, quanto na crítica da revolução burguesa que Marx constrói a sua teoria acerca do Estado e da Revolução socialista.

Engels (1997), na sua obra *ãA origem da Família, da Propriedade e do Estadoö*, define o Estado como produto da sociedade num certo grau de desenvolvimento, cuja contradição com ela própria e a sua divisão por antagonismos fica irreconciliável. Sendo assim, via de regra, é o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante. O entendimento de Engels descreve o Estado Moderno como o instrumento que serve o capital para explorar o trabalho assalariado. Desta forma, o Estado⁶ será concebido enquanto parte de uma realidade denominada de superestrutura (elementos da política, cultura, ideias, entre outros), enquanto a sociedade civil será entendida como um espaço das relações econômicas, circunscritas na estrutura. Esta última é compreendida como o universo material e pelas condições objetivas e econômicas. O pensamento revolucionário marxista entende que o Estado tem um papel de transição, que vigorará até a tomada do poder por parte da classe operária; momento em que o Estado tomaria uma orientação teórica hegemônica socialista para, em seguida, se extinguir e estabelecer o comunismo (MARX & ENGELS, 1977; MARX & ENGELS, 2001).

Grande parcela dos escritos de Marx, utilizados para reflexão sobre as configurações e o papel do Estado, se direciona no sentido de problematizar e divergir do idealismo filosófico de Hegel, por meio da elaboração da interpretação materialista do Estado como expressão ativa, consciente e oficial da estrutura da sociedade. Entretanto, o lastro teórico que fundamentou seus constructos teóricos estava embasado do materialismo de Feurbach, pela filosofia do direito de Hegel pela leitura dos economistas clássicos, além da realidade sócio-política vivida pelos economistas na primeira metade do século XIX. De toda forma, não é encontrado nas obras de Marx um estudo sistematizado acerca do Estado, ou uma teoria do Estado. E sim algumas formulações genéricas e, por vezes, até contraditórias e dispersas sobre a compreensão do Estado.

⁶ Nos escritos de Marx, a concepção de Estado sofre algumas transformações de acordo com o grau de maturidade intelectual do autor e das determinações históricas pelas quais passavam a sociedade. De forma que o Manifesto do Partido Comunista (lançado em 1848, às vésperas da primavera dos povos) trataria o Estado na ideia do *ãComitê Central da Burguesiaö*. Enquanto no 18º de Brumário de Napoleão Bonaparte o Estado apareceria de forma pouco avançada.

São apresentados nesses estudos alguns fragmentos marxistas de reflexões acerca do Estado em sua ampla produção teóricas, desde 1843 até a produção de *“O capital”*, em 1867. Entretanto, os textos produzidos em Paris, conhecidos como *“Manuscritos Econômico-Filosóficos”*, juntamente com a *“Crítica da filosofia do direito de Hegel - Introdução e A questão judaica”*, podem ser considerados os marcos iniciais da crítica marxiana à produção da filosofia idealista e política da época. Desta forma, a concepção de Estado se movimenta desde o entendimento do Estado enquanto comitê Central da Burguesia, expresso do Manifesto do partido comunista (MARX & ENGELS, 2001) emergido como resposta à compreensão de que este estaria em função do bem comum, até a percepção de Estado presente na crítica ao programa de Gotha, de que este não existe enquanto uma instância genérica, mas sim por meio de sua imanência nos lugares de sua ação, fazendo duras críticas ao termo usado pelo programa de *“Estado contemporâneo”*.

Já em sua obra *“A ideologia alemã”*, Marx, a partir da interpretação materialista do Estado, passa a considerar o Estado como uma forma independente que surge na contradição entre o interesse dos indivíduos e o da comunidade. A contradição tem por fundamento a estrutura social, de forma particular e específica no processo da luta de classes, pela qual uma classe social ou a burguesia ou domina todas as outras. As diversas concepções que marcam o pensamento marxista sobre a temática do Estado, conforme explicitado, sofrem várias mutações ao longo dos anos, sendo possível concluir que a visão de Marx sobre o Estado evoluiu, junto com sua maturidade intelectual.

No século XX, outro filósofo do campo do materialismo-histórico, Gramsci (1978), contribuiu sobremaneira na concepção e problematização do Estado capitalista, inaugurando o conceito de Estado Ampliado. No pensamento marxista, a visão de Estado sofre uma abordagem restrita, uma vez que o filósofo viveu nos limites históricos do desenvolvimento do Estado moderno bem como da emergência do Estado capitalista, momento em que este não possuía todas as determinações históricas do período vivenciado por Gramsci (1978). Assim, se fez premente a reformulação de novos conceitos que conseguissem responder as novas determinações evidenciadas no movimento do Real, dado o grau de desenvolvimento histórico-ontológico e a introdução de novas determinações na esfera do social e do político (SIMIONATTO, 2011; COUTINHO, 1988).

Diferente de Marx, Engels e Lênin, Gramsci viveu numa fração histórica conjunturalmente determinada pela crise do Estado liberal e o fortalecimento do capitalismo como sistema hegemônico. Nesta sociedade capitalista moderna o Estado se complexificou e, com ele, intensificaram-se os problemas relativos ao poder, trazendo à tona uma nova esfera pública ampliada marcada pelas crescentes organizações de massa (SIMIONATTO, 2011). Com base no crescimento da socialização da política, Gramsci elabora a teoria do Estado ampliado. Para tanto, Gramsci se utiliza dos pressupostos da teoria do Estado de Marx, Engels e Lênin, acrescentando a estes novos elementos, novas determinações.

Diferente da concepção marxista, Gramsci entendeu a superestrutura como o encontro da sociedade civil e a sociedade política, o primeiro representando o aparato de hegemonia do Estado e o segundo equivalendo ao aparato repressivo do Estado. Simionatto (2011) ressalta que o que confere originalidade a este pensador é a nova relação existente entre economia e política e entre a sociedade civil e política. Trata-se efetivamente de uma visão erguida na tradição marxista e que mantêm a relação dialética entre a estrutura e superestrutura.

Na perspectiva gramsciana, é essencial a superação do Estado enquanto órgão de coerção e manutenção de privilégios e desigualdades, sendo a democratização de suas atribuições um ponto imprescindível. Nesse contexto as funções de domínio e coerção vão sendo substituídas pela hegemonia e consenso de forma que a sociedade política se fragiliza até sua absorção pela sociedade civil. Dessa forma, a extinção do Estado passa necessariamente pelo desaparecimento dos mecanismos coercitivos e o fortalecimento dos mecanismos de hegemonia, ou seja, o controle da sociedade civil.

Contemporaneamente, identifica-se que os avanços tecnológicos, o acelerado processo de produção do conhecimento científico e o surgimento de novos campos dentro das ciências humanas e sociais, tornam cada vez mais complexa a compreensão das determinações e configurações do Estado enquanto espaço de poder e de controle. Convém asseverar que a compreensão do Estado nos dias atuais se torna um exercício hercúleo, numa sociedade globalizada e diversa com tantas experiências político-econômicas e culturais acumuladas.

A globalização, como palco da história atual, desafia as instituições clássicas da política a remodelar-se, na medida em que as relações globais impõem novos padrões de relações entre os Estados nacionais, e mesmo internamente a estes, uma vez que

outras instituições técnicas e da política acabam por se impor como padrões de trabalho. É neste sentido que Ianni (1999) descreve o príncipe eletrônico:

Em lugar do príncipe de Maquiavel e do moderno príncipe de Gramsci, assim como de outros príncipes pensados e praticados no curso dos tempos modernos, cria-se o príncipe eletrônico, que simultaneamente subordina, recria e absorve ou simplesmente ultrapassa os outros.

A emergência do príncipe eletrônico se dá nos marcos de uma sociedade que convive com avançado processo desenvolvimento do conhecimento e de avanços tecnológicos. Avanços esses marcados pelo surgimento e ampla utilização da internet, além do surgimento da nanotecnologia, biofísica e cibernética, que desenvolvem mudanças socioculturais e político-econômicas que acabam por conformar uma nova dinâmica na estrutura dos grupos e classes sociais, bem como nas estruturas de poder e de relação entre os estados nacionais. Nesta fração histórica, o príncipe idealizado por Maquiavel não mais responde as necessidades e dinâmicas da sociedade, fazendo-se necessária emergência de uma figura que acumule habilidades para além de um *condottiere*, que utilize com inteligência e estratégia sua liderança; bem como também não é suficiente o moderno príncipe gramsciano representado pela figura do partido.

2.2 Questão social, pobreza e necessidades sociais

Para a realização de um estudo fecundo acerca do financiamento da atual Política de Assistência Social, é necessário compreender algumas categorias basilares que justificam a emergência da prática assistencial na sociedade. Para tanto, uma categoria central que funda e justifica as diversas formas históricas de prestar Assistência Social aos diversos públicos é a questão social em suas variadas formas e aparências fenomênicas.

No âmbito das ciências sociais, como campo ampliado e no interior da categoria do profissional do Serviço Social, a questão social se configura enquanto importante objeto de estudo e de intervenção profissional. Diversas perspectivas abordadas acerca da questão social partem das mais variadas tradições de pensamentos; de toda forma, entende-se que a compreensão de seus determinantes, manifestações histórico-sociais e estratégias de seu enfrentamento é fundamental para adentrar na discussão do tema em estudo.

Desde a sua emergência, o capitalismo provocou uma transformação profunda na sociabilidade da época, acarretando na pauperização massiva da população numa escala nunca vista, construindo um cenário urbano precário com profundos desafios à subsistência nos marcos da exploração do capital sobre o trabalho, sintetizado na expressão questão social.⁷ Nesse contexto, discutir a desigualdade social sob o mando do capital significa, necessariamente, analisar a expropriação do trabalho e o pauperismo travestido do que se convencionou chamar de questão social. (SILVA, 2013).

Nessa perspectiva, o capitalismo inaugurou um novo padrão de sociabilidade no qual “[...] a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2004, p.43). Enquanto a pobreza nas sociedades que precedem o capitalismo relacionava-se à escassez da produção, neste momento ela passa a se apresentar em conexão com um quadro geral relacionado ao aumento orgânico da produção de bens de consumo. Nesta nova sociabilidade, a classe trabalhadora é exposta a todas as formas de exploração, sendo impelida a trabalhar em espaços insalubres e penosos, recebendo em contrapartida salários que não garantiam os mínimos necessários à sua sobrevivência.

Para Castel (1998), a questão social passou a ter esta denominação, de forma explícita nos anos 1830, quando a sociedade apercebeu-se de que diversas populações foram ao mesmo tempo agentes e vítimas da Revolução Industrial, sob o fenômeno do pauperismo. Segundo Donzelot (1994, p.18 *apud* WANDERLEY, 2013) o imperativo da produção social surgiu quando o ideal republicano, forjado no século das luzes, viu-se confrontado com a forma democrática, posta em prática pela primeira vez logo após a revolução de 1848, com a emergência do proletariado enquanto classe politicamente organizada.

A utilização do termo “questão social”, em detrimento do pauperismo, está diretamente relacionado aos desdobramentos sócio-políticos. A condição de vida imposta pelo regime inaugurado com a Revolução Industrial na Inglaterra, no primeiro terço do século XIX, provocou a organização da classe trabalhadora, expressa em dois

⁷Em concordância com Yamamoto, compreendo que a questão social “[...] diz respeito ao conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo de produção contraposto à apropriação privada da própria atividade humana e o trabalho - das condições necessária à sua realização, assim como de seus frutos” (2004, p. 17).

episódios históricos com forte simbologia: o luddismo⁸ e a *Trade-Unions*⁹ (NETTO, 2004). Tais movimentos revelam uma metamorfose ocorrida no interior da classe operária: neste momento a exploração do trabalho pelo capital, a pauperização crescente da população e a ausência de mediações estatais criaram um cenário oportuno para a organização de movimentos operários em busca de melhores condições de sobrevivência.

Desta forma, a questão social começa a ter visibilidade pelo poder estatal na Europa central, mais especificamente na Inglaterra, a partir do fortalecimento da classe operária e sua inserção política, na segunda metade do século XIX, mediante organização classista que almejava o avanço dos direitos afetos ao mundo do trabalho. Desta forma, o Estado é convocado a reconhecer e legalizar os direitos e deveres dos sujeitos envolvidos por meio de serviços e políticas sociais, dando origem aos mecanismos de proteção social que, mais tarde, seriam denominados de *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social (IAMAMOTO, 2004).

Neste lastro de discussão Pereira (2011) relata registros de estudos realizados no período de 1886, por Charles Booth e SeebohmRoentree, que já sinalizavam para a compreensão do pauperismo não como resultante de fraquezas morais, ao gosto da doutrina liberal, mas como produto de salários aviltantes e de condições de vida sub-humanas. Vale ressaltar que a pobreza resultava da exploração desmedida do trabalho pelo capital, o que naquele momento histórico se configurava enquanto um enigma, considerando que a sociedade da época experimentava um crescimento econômico inédito. Isso auxilia a compreender porque o pauperismo do século XIX, fruto não mais da escassez de recurso, mas de uma crescente riqueza acumulada, mereceu o nome de questão social, ou de *ombroglío* a ser resolvido, já que ainda não existiam teorias - como as de Marx - que explicasse essa aparente incoerência.

Neste sentido, concordamos com Castel (1998, p.18) quando trata de explicar esta categoria enquanto uma construção histórica, que implica a fratura do tecido social:

⁸ O movimento ludista, foi um movimento gerado com as pequenas revoltas da classe trabalhadora, que se uniam para invadir fábricas e promover a quebra de diversas máquinas que geravam a redução do posto de trabalho. A origem do termo deriva Ned Ludd personagem criada a fim de disseminar o ideal do movimento operário entre os trabalhadores, Para além de histórico, este termo representa também um conceito político, usado para designar todos àqueles que se opõem ao desenvolvimento tecnológico ou industrial.

⁹ As *Trade-Unions* são predecessoras dos sindicatos, forma de organização dos trabalhadores com um considerável nível de organização, o século XIX foi um período muito fértil na produção de ideias antiliberais que serviram à luta da classe operária, seja para obtenção de conquistas na relação com o capitalismo, seja na organização do movimento revolucionário cuja meta era construir o socialismo objetivando o comunismo. O mais eficiente e principal instrumento de luta das *trade-unions* era a greve

A questão social é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. Ela é um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que em termos políticos se chama de uma nação) existir como um conjunto ligado por relações de interdependência.

A compreensão da questão social se dá mediante a rigorosa compreensão do processo de produção e reprodução da sociabilidade capitalista, que expressa a lógica de funcionamento desse sistema econômico global num constante conflito entre capital e trabalho. A chave heurística para a compreensão deste processo foi elucidada por Marx, no primeiro volume de sua principal obra *“O Capital”* sob a lei geral da acumulação capitalista, que desvela a anatomia da questão social.

Há que se ressaltar que o termo *“questão social”* é estranho ao universo socialista (STEIN, 2000), de forma que o universo adentrado por Marx no *Capital* refere-se ao processo de exploração da classe trabalhadora, sob os marcos da emergência do pauperismo. Há, portanto, uma relação de diversas expressões (pauperismo, exploração, violência estrutural, desigualdade social, entre outros) sob o auspício de um mesmo determinante: a exploração do trabalho pelo capital. Esta exploração remete, entretanto, a apenas uma determinação molecular da questão social, assim afirma Netto (2004, p. 46):

Na sua integralidade, longe de qualquer unicausalidade, ela implica a intercorrência mediada de componentes históricos, políticos, culturais etc. Sem ferir de morte os dispositivos exploradores do regime do capital, toda luta contra as suas manifestações sócio-políticas e humanas (precisamente o que se designa por *“questão social”*) está condenada a enfrentar sintomas, consequências e efeitos.

A partir da segunda metade do século XIX, o termo *questão social* fragmentou-se, tendo por caráter mais central as suas expressões (pobreza, desigualdade social, penúria, etc.) e passando a integrar o movimento de caráter mais conservador. No campo da construção teórica, buscou-se forjar uma ruptura entre os processos econômicos e os processos societários, objetivando desconstruir os nexos causais que relacionam o desenvolvimento capitalista com o processo de pauperização.

Como desdobramento da naturalização da questão social, emerge o argumento de que esta é consequência direta da sociedade moderna, portanto de caráter ineliminável e podendo ser no máximo objeto de uma intervenção política limitada. A este respeito, Netto (2004) apresentou duas correntes conservadoras que refletem sobre

a questão social: a primeira refere-se ao pensamento positivista-funcionalista de Durkheim, que sugere o combate à pobreza por meio de reformas com suporte científico, a segunda é relativa ao pensamento humanista-cristão, expresso sobremaneira na exortação apostólica *Rerum Novarum* (ou *Õcoisas novas*) do papa Leão XIII, que argumenta que apenas a exacerbação da questão social contraria a vontade divina (NETTO, 2004).

Este panorama acerca do surgimento e tentativa de conceituação da questão social, tendo como cenário a Europa do século XIX e, mais especificamente, a Inglaterra, cumpre a função teórica analítica de apresentar os fundamentos do que atualmente percebe-se com aparência fenomênica da questão social, ou seja, a pobreza, a desigualdade social, a fome (dentre outras refrações). Nesse trabalho serão apresentadas as expressões atuais acerca da questão social, bem como será discutido brevemente sobre os principais debates que circunscrevem esta importante categoria da atualidade.

A princípio, a questão social na cena contemporânea passa a ser atendida pelos braços repressivos do Estado, num verdadeiro processo de criminalização que atinge as classes subalternas, em especial nos países de economia periférica (IANNI, 1992). Yamamoto (2004, p. 17) sinaliza que a tendência de naturalização da questão social é seguida pelo atendimento de suas manifestações por [...] programas assistenciais de combate à pobreza, ou em expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a repressão oficiais. No caso brasileiro, é a reatualização do seu tratamento nas primeiras décadas do século XX, quando esta era concebida como caso de polícia, em detrimento de um atendimento sistemático dentro dos aparelhos estatais (CERQUEIRA FILHO, 1982).

Com o fim da guerra fria, o capitalismo abandona seu momento monopolista para assumir um novo ciclo, o da globalização (IANNI, 2004). Para tanto, reformulam-se os centros decisórios para além dos limites dos estados nacionais. A economia se torna transnacional e se desterritorializa, corroborada inevitavelmente pelos avanços tecnológicos no campo da informática e das comunicações. Os passos traçados pelo processo de globalização revelam novas facetas da questão social, uma vez que a globalização do sistema capitalista induz necessariamente à divisão transnacional do trabalho, fazendo surgir o modelo de acumulação flexível ó toyotismo ó em detrimento do modelo fordista. Esse processo de internacionalização acentua significativamente as zonas de desenvolvimento econômico mundial (países centrais, periféricos e em

desenvolvimento), retificados e legitimados ainda mais pelos organismos multilaterais, a exemplo do Banco Mundial (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Nessa ótica, Ianni (2004, p. 79) afirma:

[...] A mesma globalização do capitalismo, que promove necessariamente a globalização dos grupos e classes dominantes, promove necessariamente a globalização de grupos e classes assalariados. A redistribuição das atividades produtivas, compreendendo a nova divisão internacional do trabalho, a formação de uma espécie de fábrica global e a emergência de cidades globais, implica a mobilização de trabalhadores de todos os tipos e qualificações, independente de raça, sexo e idade.

Com a globalização, as fábricas e empresas multinacionais, passam a se instalar nos países periféricos, tendo em vista o aproveitamento de mão-de-obra barata, bem como a disponibilidade de matéria-prima. Nesse contexto, um determinado produto é fracionado e sua produção subdividida em diversos espaços globais. Ao final, o produto passa a ser montado em uma fábrica, recebendo, assim, a etiqueta de uma marca que, por vezes, não possui nenhuma instalação física própria. Nesta lógica, a exploração do trabalho é aplicada aos países periféricos; entretanto, a mais-valia se realiza nos países centrais, de onde provém o capital investidor.

Tendo em vista diversas alterações significativas ocorridas no interior da sociedade capitalista, e mesmo nas configurações da questão social, autores de importância na temática em tela teceram, nas três últimas décadas do século XX, intensos debates acerca da possibilidade da emergência de uma nova questão social. Os argumentos utilizados baseiam-se na afirmativa de que as mudanças no mundo capitalista revelam uma ruptura com o universo capitalista industrial e, portanto, com a velha questão social.

Nesta discussão, Rosanvallon (1998) advoga que o desemprego crescente e o surgimento de novas formas e configurações de pobreza sinalizariam a emergência da nova questão social. Para o autor, o Estado de Providência que vigorou ao longo dos trinta anos gloriosos não possui assadura para responder a atual configuração da questão social, sendo necessário surgir o Estado de Providência Ativo, produtor de novo civismo e vinculado ao desenvolvimento de cidadania. Nas propostas de Rosanvallon, para resolver o conflito existente entre equidade e justiça, tendo por cenário essa nova configuração do Estado capitalista, deve-se no surgimento de uma nova solidariedade direcionada aos novos sujeitos, portanto, destinada a indivíduos, e não mais a classes sociais (PASTORINI, 2004).

Debatendo a emergência da nova questão social, numa lógica um pouco distinta da anterior, Castel (1998) compreendeu que a questão social sempre existiu, e que suas mudanças ou metamorfoses acontecem de acordo com as problemáticas; no entanto, a problematização permanece a mesma - a coesão e os riscos de decomposição dos vínculos sociais. Para Castel (1998), a Revolução Industrial fez surgir a questão social operária, agregando uma nova conjuntura que propiciou o surgimento do fenômeno do pauperismo.

Nos dias atuais é mais especificamente após os processos de reestruturação produtiva ocorridos nos anos 1970 que Castel (1998) identifica o crescimento de vulnerabilidades e precarização que sinalizam uma desestabilização dos estáveis, contribuindo para a acentuação da pobreza. Este novo momento seria representado não mais pelo pauperismo, mas a constituição de inúteis para o trabalho, erigidos por meio do desemprego de longa duração, flexibilização dos empregos e desproteção social. Logo, para o autor, estas mudanças na condição salarial circunscreveriam a existência da nova questão social.

A conformação da nova questão social convoca o Estado a um novo tratamento desse suposto novo fenômeno. As mediações desta nova questão social passariam necessariamente pela intervenção do Estado, visando implementar uma nova forma de habitar o mundo, em que a atividade laboral assalariada não configuraria o papel de integração social. Na compreensão de Pastorine (2004), o pensamento de Castel (1998) propõe a ruptura com as políticas integradoras/universais e com o investimento em políticas de inserção na lógica da discriminação positiva -, focalizando os programas sociais nas populações mais pobres.

Na concepção de Castel e de Rosanvallon, a resolução da questão social se dá pelo combate de suas expressões, como o pauperismo e a miséria existentes, que são consequências da industrialização; entretanto, as propostas se configuram como reformistas, sem a perspectiva da superação da ordem capitalista. Desse modo, a superação da questão social se dá pela gestão social de suas expressões, mediante técnicas securitárias de investir no social como forma de manutenção da coesão social nos marcos da sociabilidade capitalista.

Compreende-se que, nos dias atuais, não há configuração que possa conformar a emergência de uma nova questão social. Certamente, a sociedade capitalista-industrial sofreu transformações conjunturais importantes, que alteraram a escala e as configurações de exploração do trabalho pelo capital, entretanto, as bases da sociedade

capitalista se mantêm e, com ela, a mesma contradição que inaugurou o pauperismo do século XIX, sob a denominação a questão social, que permanece a mesma, alterando apenas suas configurações fenomênicas.

2.3 Políticas sociais, *Welfare State* e proteção social

Ao apresentar as formas de proteção social experimentada em diversas sociedades, Castel (2005) alerta que existem configurações diferentes de insegurança/segurança social. Na idade média ocidental, a título de exemplo, registrou-se uma forma de proteção intitulada pelo autor de *proteção próxima*, a partir da qual grupos de profissionais (guildas, jurandos, corporações, dentre outras) formavam um sistema forte de disciplina e proteção que garantia a segurança, tendo por contrapartida dos indivíduos a dependência ao grupo com o qual tinha relação de pertença, não havendo a intermediação estatal.

A partir do advento da idade moderna, o estatuto do indivíduo sofreu uma mudança significativa, passando a ser reconhecido enquanto sujeito independente de sua filiação a grupos e coletividades (CASTEL, 2005). As primeiras reflexões acerca do processo de segurança/insegurança vivenciado na sociedade moderna enquanto sociedade de indivíduos foram, sem sombra de dúvidas, iniciadas por Thomas Hobbes. Nesta perspectiva, uma sociedade de indivíduos transformar-se-ia em um Estado de natureza, no qual os indivíduos estariam expostos a uma concorrência desenfreada de todos contra todos, configurando-se numa sociedade de insegurança total (HOBBS, 2001).

Autores do campo social-crítico marxista conceberam a política social como desdobramento, resposta e forma de enfrentamento, setorializadas e fragmentadas às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 51), cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. Neste sentido, buscar compreender as dimensões que envolvem a política social, sob o mando do capital, envolve a compreensão do fenômeno da questão social.

O processo de mediação da questão social, que tem por estratégias as políticas sociais, não acontece sem resistências e oposições, conforme críticas reverberadas por David Ricardo e Adam Smith, para os quais o funcionamento irrestrito do mercado seria suficiente para assegurar o bem-estar. Nesta perspectiva, o Estado se apresenta

enquantoum mal necessário, tendo por papel a instituição de uma base legal para possibilitar o mercado maximizar os benefícios aos homens (BEHRING, 2006). Nos marcos do liberalismo cabia ao Estado as funções de proteger os direitos civis, a exemplo do direito à vida, liberdade, segurança e propriedade.

Tal Estado caracterizado pelo viés policial e repressor, visando promover o usufruto dos direitos à propriedade e liberdade (PEREIRA, 2000); enquanto Faleiros (2006, p. 46) assim apresenta a função da política social neste período:

Em realidade o mercado é mecanismo que mantém a desigualdade de condições. Para corrigir esse mecanismo, o estado liberal intervém como medidas sociais õfora do mercadoö. [...] a intervenção não mercantil do estado, contribui, com efeito, para a gestão da mão-de-obra, para a criação e melhoramento dos recursos humanos, para a produtividade da empresa, para o estímulo da demanda.

O surgimento do Estado protetor é um elemento estrutural importante das economias capitalistas contemporâneas, numa determinada forma de articulação entre Estado e mercado e a sociedade, representando um modo particular de regulação social, que se manifesta em certo momento do desenvolvimento capitalista (DRAIBE, 1989). O desenvolvimento das políticas sociais passa a ser o reconhecimento estatal de que a questão social no capitalismo compunha o cenário trágico do sistema capitalista predatório, fazendo-se necessário que o Estado protegesse o trabalhador contra diversas formas de expressões da questão social, ou seria necessário proteger o capitalismo do próprio capitalismo, conforme afirma Polany (1980).

2.3.1 Da lei dos pobres ao estado de bem-estar social

As formas de proteção social variam muito e dependem do contexto sócio histórico e político. A primeira experiência de proteção aos pobres reconhecida sistematicamente pela literatura especializada foi *poor laws*, que vigorou na Inglaterra, no início do século XIV. A forma sucessiva de legislação de alívio da pobreza, também praticada na Inglaterra neste período, surgiu da constatação de que a caridade cristã não conseguiria atender isoladamente as possíveis desordens que iriam emergir no processo de transição do feudalismo para o capitalismo e a eminência da miséria, desabrigos e epidemias. A este respeito nos fala Pereira (2011, p. 62):

Em 1351, a Grã-Bretanha, sob o reinado de Eduardo III, se deparava não só com o extermínio de aproximadamente um terço de sua população pela peste negra, mas também com o desafio econômico de enfrentar uma crônica escassez de braços para trabalhar nas fazendas, implicando aumento de salários. Surge daí a estreita relação entre Assistência Social e trabalho, que vai constituir um imperativo categórico no capitalismo.

Em 1388, foi elaborado o *Statute of labourers* (Lei dos Trabalhadores), que objetiva o controle as relações de trabalho, reforçadas pela *Poor Law Act* (Lei dos Pobres), a qual surgiu com o intuito de fixar o valor de salários, bem como criar obstáculos para a mobilidade dos òvagabundos¹⁰ em busca de melhores condições de vida. Tal legislação tinha um cariz muito maior de punição do que de proteção e, por vezes, alcançava formas de tortura (surras, mutilações, queimaduras, etc.) como modo de controle territorial da população, prevenindo a vagabundagem e a mendicância.

Fica evidente que o controle da vagabundagem se dava sob dois argumentos: o primeiro diz respeito à necessidade de trabalhadores para atender às demandas, uma vez que a emigração em busca de melhores remunerações prejudicava as cadeias produtivas; o outro argumento assumia teor de cunho moral, uma vez que a mendicância fere a lógica do trabalho enquanto espaço de realização das necessidades humanas.

A Lei dos Pobres sofreu diversas regulamentações para se adequar à conjuntura sócio histórica. Em 1530, sob o reinado de Henrique VIII, a lei sofreu um relativo recrudescimento, quando o Estado passou a assumir algumas responsabilidades perante pobres e inválidos. Foi estabelecida uma licença para o exercício da mendicância, em áreas previamente estabelecidas, e a igreja foi autorizada a recolher doações para assistilos. Em contraposição, crianças desocupadas eram internadas em abrigos, enquanto os vagabundos aptos ao trabalho eram duramente punidos, conforme descrito por Marx (1984, p. 275):

Eles deviam ser amarrados atrás de um carro e açoitados até que o sangue escorresse de seu corpo; em seguida, deviam prestar juramento de retornarem a sua terra natal ou ao lugar onde moraram nos últimos três anos e serem postos a trabalhar. [...] aquele que fosse apanhado pela segunda vez vagando pelas paróquias deveria ser novamente açoitado e ter a metade da orelha cortada; na terceira reincidência, o atingido, agora considerado criminoso grave e inimigo da comunidade, deveria ser executado.

¹⁰ Acerca do termo vagabundagem, assim Castel (2003) afirma que: òaté o século XVI, encontra-se o termo sempre associado a uma série de qualitativos que designam indivíduos mal afamados (mendigos válidos), velhacos, biltres (...), ociosos, luxuriosos, rufiões...ò, entretanto, segundo o mesmo ator, um decreto real de 1764, conceituou vagabundo como todo aquele que não tem profissão ou ofício pelo período de superior a seis meses.

Em 1576, a Assistência Social passou a ser prevista em lei, ocasião em que foram criadas as *poor-houses* (casa das pobres). Neste espaço de atendimento destinado ao combate à mendicância, os pobres válidos ó como é considerada a parcela dos pobres apta ao exercício de alguma atividade laboral ó buscam promover sua subsistência por meio do trabalho. A criação da casa dos pobres fez-se necessária, dado o crescimento das condições de vulnerabilidade social da população e a ampliação da prática da mendicância, acarretando a impossibilidade da igreja católica custear as atividades de caridade destinadas ao alívio da pobreza e da fome.

A problemática da vagabundagem na Inglaterra e em parte da Europa, se estendera por séculos. Na busca de resolver a questão, ou na tentativa de reduzir sua incidência, a *Poor Laws* passara por diversas reformulações, sendo as mais importantes a *Poor Law act*, em 1601, e a legislação elisabetana¹¹. Essa nova lei transcende o caráter repressivo e promove uma forma de categorização para melhor administração dos benefícios, conforme apresentado por Findlander (1973, p. 18 *apud* PEREIRA, 2011, p. 64):

õ[...] pobres potentes (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais) que deveriam ser alojados na *Poor-houses* ou *almshouses* (asilos ou hospícios); pobres capazes para o trabalho, ou mendigos fortes, que deveriam ser posto a trabalhar nas *Workhouses*; e os capazes para o trabalho, mas que se recusavam a fazê-lo (os corruptos), que deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção. Além destes havia crianças dependentes (órfãs ou abandonadas), que eram entregues a qualquer habitante que quisesse emprega-las em serviços doméstico ou não cobrasse nada [...].

Essa nova regulamentação da lei dos pobres ofereceu um salto qualitativo por se aproximar de alguns critérios de justiça social, moralmente aceitos pela sociedade da época. Registre-se ainda que a legislação era praticada por princípios de territorialização e descentralização administrativa paroquial, contando com a intervenção de um inspetor externo nomeado por juízes e magistrados. Tal inspetor possuía autonomia para realizar cobranças de tributos a proprietários de terras, bem como de dízimo à população local para o financiamento da assistência pública (PEREIRA, 2011). Tais atributos legais elevaram a legislação elisabetana a um marco histórico de referência para atenção e combate à pobreza, dentro dos limites histórico-sociais da época.

As transformações operadas pelas leis elisabetanas não foram suficientes para a redução da problemática, assim o exercício intenso da vagabundagem ainda era

¹¹ Esse nome é dado haja vista a lei ter sido promulgada no 43º de reinado da rainha Elizabeth I.

observado. Os pobres, em busca de melhor assistência ou melhores rendimentos, migravam para outras paróquias, fazendo assim surgir uma nova legislação que coibisse tal prática e a promulgação da *Settlement Act* (lei da residência) pelo governo inglês. A partir desse momento, todos os que fossem apanhados deveriam ser devolvidos aos territórios em que viviam; em caso de não identificação dos laços familiares, estes seriam devolvidos para o local em que tivesse fixado morada por período igual ou superior a um ano.

A legislação elisabetana contava com estrutura de atendimento à pobreza para os moldes da época. Entretanto, era de complexa operacionalização, considerando que o Estado não possui a ossatura identificada na emergência e sua atuação se dava muito próxima às estruturas eclesiásticas; de forma que, ao passar dos anos, não conseguiu reduzir a existência da vagabundagem. Assim, a ideia de categorização acabou sendo fundida em uma estrutura única, as *workhouses*, para onde todos os pobres passaram a ser encaminhados.

A nova reforma da lei dos pobres aconteceu em 1782, por meio da iniciativa do parlamentar Thomas Gilbert (autor da Lei Gilbert), que aboliu o atendimento das *workhouses* e instituiu um sistema de atendimento em casas de cidadãos, para aqueles que podiam e queriam trabalhar (CASTEL, 2005). Neste período, a política social passa a ser evidenciada pelas formas de proteção social embrionária executadas até então, conforme explicitado por Pereira (2011, p. 67):

Séculos de experimentos de proteção social transformou a política social num instrumento jamais visto ãde infinita variedade e ilimitada versatilidadeö (FRASER). Como cada paróquia podia, autonomamente, concebê-la e executá-la, inexistia um princípio orientador ou uma concepção minimamente consensual sobre a sua atuação. E, acima detudo, inexistia o conhecimento de sua natureza contraditória e de sua determinação por fatores estruturais, para além da ingênua ideia de que ela era um resultado direto de ordenamentos legais e atos administrativos.

No final do século XVIII, a proteção social instituída pelas sucessivas leis dos pobres e suas reformulações não mais conseguia atender às dimensões dos problemas sociais, que já superavam a antiga vagabundagem. A população crescia, bem como a mobilidade social, somando-se ao processo de industrialização crescente. Desta forma, a proteção social prevista no período das sociedades pré-industriais ruiu, e uma nova forma de prestar ajuda a população se fazia premente.

Diante do impasse instituído pela *Poor Laws*, os juízes de *Berkshire*, num encontro em *Pelicaninn*, em *Speenhamland*, no ano de 1795, instituíram um sistema de proteção local que polemizou o emergente mercado de trabalho capitalista. Tratava-se do *Speenhamland Law*, que propunha uma forma de abono salarial aos desempregados e aos empregados que possuíam baixo rendimento. Os repasses eram baseados nos preços do pão de forma, e que toda família teria a garantia a alimentos independentes dos proventos advindo do trabalho, conforme estabeleciam os magistrados:

Quando o preço do quilo do pão de uma determinada qualidade custar um *Shelling*, qualquer pessoa pobre e diligente terá três *Shelling* por semana para seu sustento, quer ganhos por ela própria ou pelo trabalho de sua família, quer como um abono proveniente do imposto dos pobres, e um *Shelling* e seis *pences* para o sustento de sua mulher e qualquer outro membro de sua família (POLANY, 2000, p. 100).

Essa nova legislação provocou uma verdadeira transformação nos sistemas de trabalho e remuneração da região da *Speenhamland*, haja vista que, sem o incentivo ao trabalho, os trabalhadores se tornavam improdutivos; e, como o atendimento das necessidades humanas básicas não estava condicionado aos salários, a remuneração do trabalhador também era degradada. Em paralelo, as estruturas sociais estavam sendo transformadas pela Revolução Industrial, necessitando de mão-de-obra barata, de um verdadeiro exército industrial de reserva pauperizado e que pudesse se dispor a trabalhar em situações de superexploração do trabalho. Neste contexto, foram instituídos o *Reform Bill* (Projeto de Reforma) de 1832 e a *Poor Law Amendment* (emenda da lei dos pobres) de 1834, como forma de extinção da *Speenhamland Law*, se tornando o ponto de partida para o capitalismo moderno (POLANY, 2000).

Neste momento, para o capitalismo emergente não existia outra saída: ou provia-se uma intervenção liberal nas legislações sociais ou a Revolução Industrial correria o risco de adentrar em colapso pela ausência de mão-de-obra. Assim, qualquer ação era preferível à continuação da *Speenhamlandlaw*, caso contrário, a classe burguesa emergente teria que se antecipar às revoltas *luddistas*, desmontar suas máquinas e reconstruir o antigo regime, ou seria necessária a criação de um mercado de trabalho regular.

Após algumas décadas a sociedade capitalista se consolidou. O liberalismo se instituiu como regime político-econômico hegemônico do Estado moderno, a questão social emergiu como consequência direta do processo de avanço industrial e, com ela, a agudização dos problemas sociais. Uma nova forma de sociabilidade nasceu no

crepúsculo do antigo regime, tendo por base de sociabilidade o chão da fábrica e a exploração intensa dos trabalhadores.

O individualismo como marco do pensamento liberal, se materializou no novo regime econômico com forte influência dos pensadores que acreditavam no regime do *laissez-faire*, que advogava o funcionamento livre do mercado, sem a intervenção estatal. Período em que os processos econômicos e sociais sofreram a influência teórica de Adam Smith, Thomas Malthus, John Locke, dentre outros. O primeiro concebia o mercado como uma instância auto regulável, conforme instituído pela Lei de Say. Já o reverendo Thomas Malthus erigiu a tese de que, caso não houvesse um controle de fertilidade, passaria por dificuldades profundas. Para ele, a produção de alimentos respondia a uma progressão aritmética, enquanto a população crescia em progressão geométrica. A história tratou de comprovar a falácia de sua tese.

Neste contexto, a *Poor Law Amendment* se tornava uma proposta inadequada. A concepção teórica dos autores de influência na época não conseguia alcançar as verdadeiras causas da pobreza. A Inglaterra adentrou num rápido processo de transformação, saindo de um panorama agrário-industrial para a realidade da urbanização intensa gerando o desemprego estrutural de toda uma população, que não conseguiu se adequar a tecnologia das máquinas, gerando o processo de pauperização. Os argumentos de que a pobreza até então conhecida tinha como causa os próprios pobres, que não queriam trabalhar e o caráter paternalista-assistencialista da antiga lei, portanto, já não eram explicações suficientes (PEREIRA, 2011).

Em paralelo a este processo, a classe operária vai se imbuindo de um espírito político, realizando levantes e revelando progressivamente a necessidade de um pacto de classes mais forte do que os exercidos pelas leis dos pobres. Isso acontecia com a emergência de vozes, mesmo que isoladas, que provocavam a contestação e a revolta das classes exploradas; a exemplo do movimento cartista¹², que perdurou por um período de 10 anos, entre os anos 1838 e 1848, promovendo denúncias das reais condições de vida da classe trabalhadora e propondo a redução da jornada de trabalho, organização sindical, dentre outros fatores de impacto para a organização do movimento operário. No bojo destas reivindicações, emergiu um grupo de nobres comprometidos

¹² O nome tem origem na Carta do Povo, representando um programa de reivindicações apresentado por esse movimento operário com destacado pioneirismo.

com o combate do utilitarismo da nova lei dos pobres, a Sociedade Fabiana¹³, formado por renomados intelectuais, a exemplo de Bernard Shaw, Beatrice e Sidney Webb, somados a triade: T. H. Marsall, William Beveridge e Richard Titmuss, ambos com forte tendência socialista reformista e defensores de mudanças estratégicas do interior do capitalismo, como o sufrágio feminino, legislação salarial, melhoria da saúde da população, dentre outros (PEREIRA, 2011).

Em meio a estas reivindicações trabalhistas, o pensamento socialista, com destacado engajamento de Marx e Engels, migrava da ingênua ideia reformista do socialismo utópico ó presente no pensamento de Saint Simon, Fourier e Proudhon ó para adentrar nos ideais revolucionários, que pretendiam superar a sociabilidade capitalista. A conjuntura político-econômica da época sinalizava para uma maior pressão contra o pauperismo massivo da população, dado a força do emergente movimento operário e o questionamento do *status quo* por segmentos das classes médias urbanas, com tendências reformadoras, fazendo surgir medidas pontuais de proteção social mesmo em meio à contestação dos pensadores liberais.

Neste contexto, alguns estados nacionais passaram a se posicionar de modo favorável à elaboração de um modelo moderno de proteção social, conforme realizado por Bismarck, em 1890, na Alemanha. O modelo Bismarckiano de proteção social tinha por base a instituição de seguro obrigatório para as áreas de saúde (1883), acidentes do trabalho (1884) e aposentadoria (1889)¹⁴, sendo o modelo precedente de uma moderna proteção social. Além disso, provocou o interesse do governo Inglês por tais medidas de proteção social, precursoras da instituição dos direitos sociais no território inglês no início do século XX, sob a forma de um mínimo de proteção igual para todos.

A trajetória do Estado social inglês tem início com a flexibilização das bases do velho liberalismo inglês em 1897, pela instituição da *Workmen's Compensation Act*, que buscava erigir uma forma de controle dos contratos entre empregador e empregado obrigando o primeiro a se responsabilizar pelo seguro-acidente do empregado. Tal iniciativa, ousada para época, rompia com a ortodoxia liberal em sua máxima que dava ao empregado o dever de zelar pela sua própria segurança, além de romper com as liberdades-liberais, mediante a intervenção estatal num contrato privado. De toda forma, percebe-se que a política social deste período representa o modelo rudimentar do que

¹³ O nome dado a esta sociedade foi uma forma de homenagem ao general romano Quinto Fábio, que, antes de cristo ataques pontuais o, participou das guerras púnicas, usando táticas de guerrilhas modernas.

¹⁴ O modelo instituído por Bismarck era contributivo, logo disponível aos trabalhadores assalariados.

mais tarde iria se torna o Estado de Bem-Estar Social do pós-guerra; entretanto, nesta fração histórica entre o final do século XIV e início do século XX, a política social se constituiu enquanto medidas de preparação de recursos humanos para o mercado de trabalho, respondendo a demanda da sociedade industrial, com grande competitividade.

A proteção social estatal revela sua principal função num fenômeno histórico específico nas primeiras experiências de *Welfare State*. Ela está imbricadamente relacionada à emergência da experiência da socialdemocracia, num período de abrandamento das teses liberais, em que mesmo não superando todos os argumentos liberais trata de amenizá-lo. BEHRING & BOSCHETTI (2006) ressaltam que o surgimento do estado social guarda relação com os princípios liberais na medida em que reconhece os direitos sem que sejam questionados os fundamentos do capitalismo.

O processo de ampliação das medidas de proteção social aconteceu no período posterior à Segunda Guerra Mundial, a partir da constituição do singular *Welfare State* (WS) nos países da Europa Ocidental e do seu posterior espraiamento na periferia do capitalismo. Naquele contexto histórico, o mundo testemunhou um período de grande desenvolvimento econômico e social, chegando a denominar essa fração histórica de era de ouro do capitalismo ou dos trinta anos Gloriosos, conforme registra o historiador Eric Hobsbawm (1995, p. 253).

O britânico Marshall, conhecido como o moderno teórico da cidadania, aponta o WS como a culminância de um longo processo que se iniciou no último quarto do século XIX e envolveu a política britânica de Seguridade Social. Para ele, o WS era um fenômeno exclusivamente britânico. No lastro desta discussão encontra-se ainda referência de que o W.S., embora seja um fenômeno do século XIX, tem suas origens num passado distante. Autores como Jens Alber (1987) e Heidenheimert (1987) sinalizam para a compreensão da Lei dos Pobres como origem remota do W.S. (PEREIRA, 2011). Composto este rico mosaico de concepções teóricas e conceituais, Pereira (2006) afirma que o conceito de proteção social tem sua origem nos mínimo de renda, sob forma de abono salarial. A autora se refere a um dos momentos históricos da Lei dos Pobres, localizado histórica e geograficamente na Inglaterra de 1795¹⁵, enquanto Polany (1980), ao apresentar esta ideia, resalta que tal legislação nada mais acrescentou do que o direito natural de viver.

¹⁵ A autora se refere à *Speenhamland Law*, a legislação que mudou o paradigma de atenção aos pobres praticados pelas legislações anteriores, buscando garantir um mínimo de subsistência independente de seus proventos, assim a pecúnia era paga as famílias conforme o preço de pão e o número de filhos (PEREIRA, 2000).

Neste aspecto, concordamos com Silva (2010) quando retrata que as medidas embrionárias e rudimentares do Estado de providência, embora possam ser encontrados em um contexto mais remoto, tiveram sua consolidação efetiva após a Segunda Guerra Mundial, diante do contexto do capitalismo avançado. Assim, a essência do Estado de bem-estar de base Keynesiana é identificada com a época do capitalismo organizado ou fordismo, que vigorou enquanto modelo de produção até as duas últimas décadas do século XX.

O Estado, que antes era visto como um óbice ao crescimento nacional, agora passa a ser requerido enquanto instância soberana e garantidora desse novo estágio de desenvolvimento, estabelecendo regras para o funcionamento econômico e promovendo uma política de bem-estar social da população mediante a expansão da rede de proteção social, de forma a garantir ao trabalhador o acesso a serviços sociais para a manutenção de sua força de trabalho com vistas à manutenção da acumulação com base no processo de produção industrial (OLIVEIRA, 2005).

Nos anos posteriores, a tendência regulacionista se expandiu e consolidou por meio da aplicação dos princípios Keynesianos. Neste sentido, buscava-se a reestabilização das economias e a reconstrução das nações afetadas pelas guerras. Para Chesnais (1988), três fatores são determinantes para a consolidação do WS: o primeiro é referente à ameaça comunista, cujo poder emergiu em 1917 na União Soviética e expandiu após a Segunda Guerra Mundial; essa expansão ocorreu após a derrota nazifascista pelas tropas aliadas, possibilitando a anexação de vários estados do leste europeu ao governo comunista russo. Um segundo aspecto destacado pelo autor se refere à reconstrução da Europa, amplamente afetada pelas guerras, com o fortalecimento de uma política econômica nacionalista com destaque para a industrialização como forma de retomada do crescimento e recuperação da crise instaurada pelo fim da guerra.

No intuito de lançar novos critérios nas relações monetárias entre os Estados nacionais independentes, foi assinado o tratado de Bretton Woods em 1944, nos EUA. Este tratado garantiu uma nova base para a retomada do crescimento, estabelecendo um novo padrão internacional de moeda não mais baseado no padrão ouro, mas tendo a moeda americana o dólar como referência de câmbio. Neste cenário, a hegemonia norte-americana se reforçava, uma vez que apenas os EUA emitiam dólar, dando ao país um papel de destaque do controle econômico internacional.

O terceiro aspecto apresentado por Chesnais (1998) se refere à organização da classe trabalhadora e à ascensão de partidos trabalhistas de influência socialdemocrata, principalmente na Europa, proporcionado pelo modelo fordista de produção e consumo de massas de bens duráveis nos países industrializados. Esse aspecto reforça a concepção de que a construção do WS não partiu unilateralmente de um sistema de proteção social, pelo Estado, como uma estratégia de engodo da classe trabalhadora, mas foi na tensão entre os interesses do capitalismo, do Estado e da sociedade civil, que se construíram as modernas formas de proteção social.

Identificam-se diversas formas de proteção social em espaços e tempo distintos, que foram esboçados de acordo com as possibilidades reais e as prioridades governamentais. Neste contexto, diversos autores buscaram categorizar os principais modelos de Estado de Bem-Estar Social praticados em várias regiões do mundo. A Tabela 1 apresenta a taxonomia de tais estudos comparando os principais autores que tratam do tema, a terminologia adotada e a região em que se identificam tais modelos. Dentre os autores citados na Tabela 1, Esping-Anderson (1987) e Titmuss (1991) sem sombra de dúvidas estão entre os que são mais citados nos trabalhos acadêmicos. Longe de buscar estruturar um modelo de tipos ideais de W.S., eles buscam apresentar que a experiência do WS não é uniforme nos países europeus, tampouco nos países da periferia do capitalismo.

Tabela 1. Modelos de Estado de Bem-Estar Social

Esping-Anderson (1987)	Souza (1994)	Titmus (1991)	Fleury (1994)
Liberal (EUA, Canadá, Suíça, Austrália)	Liberal (EUA, Austrália, Nova Zelândia)	Welfare Residual	Assistência Social
Conservador (Alemanha, França, Itália e Áustria)	Conservador (Alemanha, França, Itália)	Welfare Meritocrático- particularista	Seguro Social
Socialdemocrata (países escandinavos)	Socialdemocrata (Escandinávia) Radical (Chile)	Welfare Institucional- redistributivo	Seguridade Social

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados de SILVA (2010, p. 67).

Ressaltamos ainda que a elaboração da Tabela 1 cumpre a função didática, visando facilitar a apreensão das diversas categorizações construídas com a finalidade de entender os modelos de W.S. cunhados em diferentes contextos históricos. A três perspectivas são dotadas por Esping-Anderson (liberal, conservador e social-

democrático) e perpassam as concepções apresentadas, muito embora sejam apresentadas dentro de outras terminologias. Nesta lógica, o modelo liberal, sugerido pelo autor, surge como estratégia de compensação para as deficiências do mercado, havendo, portanto, duas formas de estímulo ao mercado: passiva e ativa. No primeiro caso, opera-se um retraimento dos serviços sociais para o retorno ao trabalho; no segundo caso, as medidas são tomadas em favor do seguro privado, assim a proteção é prestada de forma residual aos comprovadamente mais pobres (SILVA, 2010).

Identifica-se ainda uma importante discussão teórica acerca da existência de algum modelo de W.S. que, em determinado momento histórico, tenha sido identificado no Brasil ou na América Latina. Draibe (1989) destaca o modelo meritocrático particularista de Titmuss (1991) como o mais oportuno aos modelos de proteção social no continente latino-americano (com exceção de Cuba). Tal modelo preconiza que as pessoas são responsáveis pelo atendimento de suas próprias necessidades, com base no trabalho, mérito e desempenho profissional. No caso particular do Brasil, Draibe (1989) pontua que o WS foi exercido muito próximo a uma relação clientelista e aos sistemas políticos e corporativos.

Em direção oposta, Vianna (1998, p. 14) discorda da existência de um modelo de WS brasileiro, existindo sim uma Seguridade Social em processo de americanização perversa, como retratado pela autora:

Não há [...] como reconstituir no Brasil, o percurso do *Welfare State* europeu [...] o sistema previdenciário brasileiro, montado durante o Estado Novo em moldes bastante próximos àquele instituído na Alemanha por Bismarck nos anos 80 do século passado, embora tenha sido reformado à inglesa pela constituição ó no espírito universalista da *social security* vem se americanizando a passos largos (VIANA, 1998, p. 14).

Para a autora, a defesa de um modelo de WS no Brasil, no qual os componentes que caracterizaram a socialdemocracia que vigorou na Europa no período dos trinta anos gloriosa, nunca existiram, é uma falácia. Desta forma, Vianna advoga, ao contrário de Draibe (1989), a revisão constante das tendências atuais que configuram o sistema de proteção social brasileiro, visto que o padrão meritocrático-particularista, ou corporativista, não é suficiente para responder à complexidade do padrão de proteção social contemporâneo.

2.4 Capitalismo contemporâneo e as novas tendências das políticas sociais

O período histórico em que as políticas de bem-estar social se consolidaram é marcado pelo que Lênin (1998) chamou de imperialismo, entendido como uma fase superior ao capitalismo. O seu argumento de superioridade residia numa nova dinâmica do sistema de produção capitalista, com aprofundamento da concentração de riquezas mediante a dominação da produção em regiões menos desenvolvidas do planeta. O mundo era constituído entre o centro e a periferia, tendo como cenário elucidativo a partilha do mundo no pós-guerra, atribuindo aos países centrais a posição de colonizadores, e aos periféricos a de colonizados.

Entretanto, o período de avanço das economias capitalistas e, conseqüentemente, do imperialismo, se estendeu por aproximadamente 30 anos, quando o mundo conheceu a segunda grande crise do capitalismo. Na década de 1970, sob a aparência fenomênica da crise do petróleo, uma grave crise econômica se fez presente, atingindo frontalmente os padrões de acumulo de riqueza. O mundo capitalista caiu numa profunda e longa recessão pela primeira vez, e somaram-se à crise as pífias taxas de crescimento e as exorbitantes taxas de inflação, desconstruindo o pacto surgido após a grande depressão de 1929, o qual promoveu um intervalo de prosperidade do capitalismo.

Este cenário impôs a revisão do pacto fordista-keynesiano, necessitando de novos paradigmas de intervenção estatal que promovesse a recuperação do padrão de acumulação do capitalismo. Assim, neste contexto, que as ideias neoliberais de Hayek articularam uma verdadeira cruzada contra o keynesianismo e, simultaneamente, reduzindo a intervenção estatal ao mínimo necessário e promovendo o mercado como espaço de controle, como descrito por Netto (1993): «[...] o keynesianismo é a besta-fera do neoliberalismo». No campo da produção, a crise financeira desencadeou o que foi chamado de «terceira revolução industrial», com mudanças importantes no paradigma tecnológico e de organização e gestão do trabalho (SOARES, 2002).

O neoliberalismo, enquanto proposta de modelo econômica-social, surgiu na Europa logo após a Segunda Guerra Mundial e teve como texto de origem a obra de Friedrich Hayek, «Os Caminhos da Servidão». A proposta foi elaborada como uma alternativa ao Estado intervencionista e de bem-estar social, lançado pelo pacto fordista-keynesiano. O autor intentava promover radicalmente o mercado enquanto instâncias de

resolutividade das necessidades humanas, sendo, portanto, espaço de liberdades. Conforme Anderson (1995, p 26) esclarece:

O alvo imediato de Hayek naquele momento era o partido trabalhista inglês, às vésperas da eleição geral de 1945 na Inglaterra, que este partido efetivamente venceria. A mensagem de Hayek é drástica: "apesar de suas boas intenções, a socialdemocracia moderada inglesa conduz ao mesmo desastre que o nazismo alemão ó uma servidão moderna"

Em seus quase 30 anos de gestação, o pensamento neoliberal adquiriu consistência e uma gama vasta de intelectuais que, assim como Hayek, acreditavam no mercado como espaço de liberdade. Além disso, pregavam que, ao contrário do movimento iniciado pelo Estado social, que buscava a promoção de um mínimo de equidade e justiça social aos cidadãos, a desigualdade seria um valor positivo, ou mesmo imprescindível, posto que dela dependia a concorrência e conseqüentemente a prosperidade.

A evocação da doutrina neoliberal para o enfrentamento da crise de 1973 trazia como prerrogativas a manutenção de um Estado forte para combater os sindicatos e outras estruturas sociais, além da redução dos gastos sociais do Estado e busca da estabilidade monetária enquanto meta suprema. Para tanto, os governos necessitariam de um maior controle orçamentário, reformas fiscais e a restauração de um exército industrial de reserva (ANDERSON, 1995).

A aplicação prática da cartilha neoliberal tardou aproximadamente uma década para ser articulada por governos de países centrais de economia extremamente conservadora, sob a orientação da Organização Europeia para o Comércio e o Desenvolvimento (OECD). No período compreendido entre os anos 1979 e 1983, grande parte da Europa era governada por governos de direita, a exemplo da Inglaterra, no governo de Margareth Thatcher (1979), da Alemanha de Kohl (1982) e do Governo de Reagan nos EUA em 1980, dentre outros (SOARES, 2002).

Segundo Anderson (1995), o governo inglês de Thatcher se configurou como a vanguarda neoliberal, abraçando a cartilha da sociedade de Monte Pèlerim¹⁶ e adotando medidas como a elevação da taxa de juros, a redução de impostos sobre os altos rendimentos a abolição do controle sobre os fluxos financeiros, a mudança das

¹⁶ A sociedade de MontPèlerim, que foi uma espécie de franco-maçonaria neoliberal, latamente dedicada e organizada com reuniões internacionais, periodicamente (ANDERSON, 1995) a mesma contava com participantes ilustres a exemplo do próprio Hayek, além e Milton Friedman, Karl Popper, Michael Polanyi, dentre outros.

legislações trabalhistas e sindicais e o corte drástico dos gastos sociais. Na variação norte-americana, num país que não conhecera o Estado de bem-estar social europeu, a aplicação neoliberal se deteve muito mais na competição militar, buscando desgastar a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), além de ajustes econômicos internos semelhantes aos adotados na Inglaterra.

Na América Latina, esta corrente teórica tardou um pouco a se fazer presente, aproximadamente uma década. Entretanto, o neoliberalismo foi inserido no continente, não sob a influência européia, nem tampouco sob a inspiração de Hayek, mas sob a interferência norte-americana no governo ditatorial do general Pinochet, teoricamente influenciado por Friedman (ANDERSON, 1995). Mesmo reconhecendo que as experiências neoliberais chilenas não tenham sido iniciadas sob pressão do governo de Thatcher, é possível salientar a boa relação mantida pelos dois países nos idos de 1980.

Do ponto de vista histórico, a implantação da corrente teórica no Chile foi a primeira experiência sistemática do neoliberalismo mundial. Neste país, a cartilha neoliberal foi aplicada de forma rigorosa e drástica; assim, tratou-se de promover a desregulação, o desemprego massivo, a repressão sindical, a redistribuição de renda em favor dos ricos e a privatização dos bens públicos. No final da década de 1980, a América Latina foi ocupada por diversas interferências neoliberais que atingiram países como México (Salinas, 1988), Argentina (Menem, 1989), Venezuela (Perez, 1990) e Peru (Fujimori, 1990). A avalanche neoliberal chegou à terra de Santa Cruz, por volta de 1994, sob o Governo Fernando Collor, muito embora se encontre a intenção de aplicá-la ainda no governo do presidente Sarney (1985-1990).

No final de década de 1980, a conjuntura brasileira representou um avanço democrático, simbolicamente representado pelo processo de superação do governo militar ditatorial, iniciado em 1964. Socialmente, o país realizou um processo constituinte, promulgando a nova constituição federal de 1988, intitulada pelo senador Ulisses Guimarães de *Constituição Cidadã*, visto que expressava o desejo de iniciar, mesmo que de forma tardia, o ingresso do Brasil nos sistemas de bem-estar social.

A articulação para o desenvolvimento do Estado de bem-estar social brasileiro esbarrava em dois importantes óbices: de um lado a nova conjuntura socioeconômica global, representada na crise do petróleo, com articulação de políticas neoliberais como forma de resposta a crise; por outro lado, uma conjuntura econômica interna de extrema instabilidade monetária e econômica.

A instabilidade econômica conduziu o país a um processo circular e crônico de instabilidade (FIORI, 1992), desenvolvendo, assim, a instabilidade monetária, macroeconômica, política e social. Acerca das medidas econômicas para o enfrentamento desta crise imposta ao Estado brasileiro assim esclarece Soares (2002, p.46):

Foram contabilizados neste período oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas (uma a cada trinta meses), onze índices de cálculo deflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, catorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações nas regras de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos sobre autoridade fiscal.

Contraditoriamente a esta crise interna, o Brasil era o país latino-americano que possuía o maior grau de desenvolvimento industrial, de forma que apresentou inicialmente certa resistência ao ingresso na aplicação das orientações neoliberais. Contudo, na virada dos anos 1990, a onda neoliberal atingiu as políticas sociais e econômicas brasileiras nos marcos do Governo Collor (1990-1994). No entanto, foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que se tornou relevante a cartilha neoliberal e grande parte dos preceitos defendidos por Bresser (1996) na proposta do Plano diretor para a reforma do Estado brasileiro. Promoveu-se a estabilização da moeda, o controle inflacionário, dentre outras iniciativas que fazem parte da cartilha neoliberal para redução do Estado e investimento do mercado como espaço de promoção das necessidades, conforme experiências anteriores já avistadas neste continente.

Com o neoliberalismo, cria-se uma nova plataforma de atuação do Estado e, conseqüentemente, das políticas sociais. Promoveu-se a redução máxima do Estado, acarretando em processos de privatização de empresas estatais e terceirização de tarefas tradicionalmente executadas diretamente pelos agentes públicos, buscando além da promoção do mercado tornar a máquina estatal mais enxuta, uma vez que os gastos sociais na leitura conservadora do pensamento neoliberal era um dos componentes da crise financeira.

Subjacente a esta proposta, reside um forte conteúdo ideológico que permeou a orientação neoliberal de que o setor público, diferente do setor privado, era marcado por sua ineficácia e ineficiência. Ao contrário do setor público, o mercado seria a instância que possuiria uma racionalidade capaz de conduzir a sociedade, e o capitalismo, ao

crescimento econômico. Tais princípios são defendidos no plano internacional pelo Consenso de Washington, bem como pelo projeto de reforma do Estado brasileiro, sendo instituídas metas com monitoramento permanente do Fundo Monetário Internacional (FMI). Behring (2008) salienta a tradição conservadora presente neste processo de modernização do Estado brasileiro. A autora, bem como Soares (2002), concorda que o plano diretor da reforma do Estado brasileiro foi sistematicamente operacionalizado pela gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A autora apresenta que, do ponto de vista crítico, o que foi chamado de reforma do Estado representa na verdade uma contrarreforma.

Para o Articulador do Plano Diretor da reforma do Estado, Bresser (1996), o Brasil passou, em 1980, por uma grave crise da dívida externa, bem como sofreu com os reflexos das práticas do populismo econômico. A solução proposta foi a reforma do Estado, na perspectiva de implementação do social-liberalismo, que o autor assim o define:

É um Estado comprometido com a defesa e a implementação dos direitos sociais definidos no século XIX, mas também liberal porque acredita no mercado, porque se integra no processo de globalização em curso, com o qual a competição internacional ganhou uma amplitude e uma intensidade historicamente novas, porque é resultado de reformas orientadas para o mercado (BRESSER, 1996, p.21).

Na compreensão do autor, a crise econômica brasileira estava sendo influenciada pelo modelo de governo adotado, marcado pelo excesso de rigidez e ineficiência estatal, bem como alta regulação econômica. A reforma do Estado estaria, em sua concepção, não como promotora do Estado mínimo, como defendia seus críticos, mas recuperando a governabilidade e a capacidade financeira e administrativa de governar. Na prática, tratava-se da operacionalização de um modelo de Estado regido pela cartilha neoliberal, orientado pelo investimento mínimo para os gastos sociais e, conseqüentemente, pela redução das políticas sociais mantidas pelo Estado e a maximização do lucro, tanto pelas estratégias de investimento com apoio dos fundos públicos, como pela terceirização e privatização dos serviços inicialmente executados diretamente pelo Estado.

A refração da imposição da cartilha neoliberal no bojo das políticas sociais brasileiras tratou de promover uma grande inflexão do Estado social proposto pela carta magna, promulgada em 1988. Mudanças drásticas foram percebidas em todas as

dimensões da sociedade, a exemplo da flexibilização das relações de trabalho, privatizações e ampliação da relação com o capital estrangeiro, retração do financiamento das políticas públicas, dentre outras.

Promoveu-se a privatização das políticas sociais rentáveis, a exemplo de saúde, educação, previdência. Essas políticas passam a ser executadas mediante o contrato e/ou convênio com organizações públicas não estatais, representadas contemporaneamente pelas instituições privadas e filantrópicas, como Organizações Sociais (OS) de saúde, que estão absorvendo os modernos investimentos estatais, bem como a expansão dos planos de saúde privados, além das estratégias da previdência privada.

De outro lado, as políticas sociais não rentáveis, como a Assistência Social, passam por constantes reformulações, assumindo novas estratégias de combate à pobreza com focalização nos inaptos para o trabalho e nos mais pobres dentre os pobres. Tratando deste contexto de inflexão dos direitos no universo político-econômico neoliberal, Behring (2008, p. 248) ressalta que “[...] a tendência geral é a redução dos direitos, sob o argumento da crise fiscal, transformando-se as políticas sociais - em ações pontuais e compensatórias daqueles efeitos mais perversos da crise”. Neste cenário, as políticas sociais e a Assistência Social, especificamente, concentram esforços no sentido de amenizar os efeitos perversos da política econômica neoliberal, como bem sintetizado por Kliksberg (1995, p. 35 *apud* LANDER, 1999, p. 466): “[...] a política econômica produz mortos e feridos, e a política social é uma frágil ambulância que vai recolhendo os mortos e feridos que a política econômica vai continuamente produzindo”.

Na atualidade, a política social brasileira mantém muitas das orientações neoliberais; entretanto, nos anos 2000, o neodesenvolvimentismo surgiu no continente latino-americano. Essa nova tendência busca conciliar o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguns programas de transferência de renda e investimento no setor educacional, respeitando alguns limites impostos pelo neoliberalismo. Tal modelo, longe de existir de forma oposta ao neoliberalismo, buscar conservar orientações econômicas conservadoras conforme a cartilha neoliberal e instituir algumas medidas de cunho neokeynesiano, para o alívio da pobreza, recomposição dos salários e redução do desemprego. Na tentativa de lançar luz sobre a compreensão dos elementos determinantes para a emergência do neodesenvolvimentismo na América Latina, nos fala Mota (*et al.*, 2013):

Nos anos 2000, os governantes ou candidatos que pleiteavam a representação dos chamados setores progressistas da sociedade chegam ao poder com posicionamentos anti-imperialistas e a defesa do desenvolvimento nacional, compreendido como um meio de autonomia dos estados nacionais. Não se trata de uma repetição do desenvolvimentismo nacional dos anos 1960, mas da defesa de um desenvolvimento autosustentável desde o ponto de vista econômico e social.

De toda forma, o neodesenvolvimentismo, mesmo não rompendo com a tradição capitalista nem como a cartilha do consenso de Washington, apresenta-se como uma possibilidade de recuperação do crescimento econômico, com redução das desigualdades sociais e pobreza. Sob a ótica neodesenvolvimentista, os preceitos neoliberais de privatização e desregulamentação do trabalho, bem como a redução do Estado, não conseguiram o êxito esperado, permitindo que o universo capitalista continue apresentando retração da economia e altos índices de desemprego.

No lastro desta discussão, Martins (2011) identificou um inquestionável consenso popular antineoliberal, que proporcionou mudanças políticas mediante o ressurgimento do nacionalismo de base popular, promovendo a conciliação da macroeconomia liberal e políticas externas independentes e sociais compensatórias. Entretanto, faz-se premente observar que as possibilidades de êxito da proposta neodesenvolvimentista são improváveis, posto que o crescimento econômico e a distribuição de riqueza são ontologicamente antitéticos: o capitalismo alimenta a desigualdade, ao mesmo tempo em que se nutre dela.

Conforme estudo apresentado pela CEPAL (2010), a América Latina ainda sofre, sobremaneira, as expressões das desigualdades de renda. Os 20% latino-americanos mais ricos concentram 56,9% da riqueza da região, enquanto os 20% mais pobres somam apenas 3,5% da renda, fazendo deste continente a região mais desigual do mundo. Esta realidade tem fomentado o fortalecimento de novas estratégias presentes nos programas de governos neodesenvolvimentistas, por meio de políticas sociais de transferência de renda.

A Tabela 2 revela que os programas de transferência de renda estão implantados em 18 países. A CEPAL (2011 *apud* MOTA, 2013) apresenta 113 milhões de beneficiados de programas de transferências de renda no continente latino-americano atualmente; no Brasil, o Programa Bolsa Família atinge na atualidade mais de 52 milhões de pessoas. No cerne do debate encontram-se as ãovas fórmulasö do desenvolvimento econômico, sob a égide da plataforma de desenvolvimento neodesenvolvimentista. Opera-se um frágil investimento nas políticas sociais e

promovem-se mecanismos de transferência de renda às populações pobres e extremamente pobres, possibilitando o aumento do consumo dessas classes como forma de incrementar a economia, não atingindo as verdadeiras causas da pobreza e das desigualdades sociais.

Tabela 2. Programas de Transferência de Renda na América Latina

Argentina	Programa de cidadania Portenha (2005)
Bolívia	Bono Madre Niña-Niño Juan Azurduy (2009)
Brasil	Bolsa Família (2003)
Chile	Chile Solidário (2002)
Colômbia	Subsidios Condicionados a laAsistencia Escolar (2005)
Costa Rica	Superémonos (2000-2002)
Equador	Bono Solidario (1998-2003)
El Salvador	Comunidades Solidarias (2005)
Guatemala	Protección y Desarrollo de laniñes y AdolescenciaTrabajadora (2007-2008)
Honduras	Programa de Asignación Familiar (1990)
Jamaica	Programme of Advancement Trough Health and education (2001)
México	Oportunidades (1997)
Nicarágua	Sistema de Atención a Crisis (2005-2006)
Panamá	Red de Oportunidades (2006)
Paraguai	Tekoporã (2005)
Peru	Juntos (2005)
Trinidad e Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Program (2005)
Uruguai	Tarjeta Aliemntaria (2006)

Fonte: base de dados de programas de proteção social não contributiva, división de Desarrollo Social, Cepal, 2001 (*apud* Mota, 2013).

Os governos de esquerda e centro-esquerda que alimentaram essa nova plataforma de gestão econômica e social, operam na verdade nos campos da governabilidade e da legitimação das propostas neodesenvolvimentistas, que buscam conjugar crescimento econômico com desenvolvimento social. Para tanto, precisam intervir junto às classes menos favorecidas, construindo um discurso ideológico que ampare um novo consenso de classes, operando uma reforma moral e tendo como um elemento forte a ideologia do auto emprego, do empreendedorismo e da necessidade de acumular capital social, identificando assim uma grande influência do pensamento Seniano¹⁷.

¹⁷ Fazemos referência ao economista Amartya Sem, ganhador do prêmio Nobel em 1998, pelas contribuições a teoria da decisão social e do *Welfare State*.

CAPÍTULO 3

ASSISTÊNCIA SOCIAL: NECESSIDADES HUMANAS E A PROTEÇÃO SOCIAL

Neste capítulo serão abordadas as discussões sobre a Assistência Social no Brasil, apresentando inicialmente a discussão teórico-conceitual sobre a Assistência Social no interior do Serviço Social e, de forma mais ampla, no âmbito das ciências sociais. Tal discussão concentra o debate sobre o papel da Assistência Social na cena contemporânea e sobre as dimensões da assistência na esfera dos direitos e a assistencialização da população, bem como a relação desta política com as políticas de trabalho no Brasil. Num segundo momento, será apresentada a trajetória histórica, representada no avanço do arcabouço legal e institucional da Assistência Social e da sistemática de seu financiamento. Por fim, será apresentado um breve panorama do financiamento da Seguridade Social e da Assistência Social nos últimos 20 anos.

Nos dias atuais, segundo estimativas do IBGE, a população brasileira possui 202.033.670 milhões de habitantes, estando entre as cinco maiores populações no mundo. O país também se destaca no cenário econômico mundial, mantendo, em 2013, o Produto Interno Bruto (PIB) fixado em U\$ 2.254.109 milhões, com um PIB per capita de U\$ 11.347 mil, conferindo ao país o sétimo lugar na economia mundial. Esses dados demonstram que o Brasil, além de possuir uma dimensão continental, é uma nação rica e desenvolvida economicamente.

Entretanto, a riqueza produzida na terra de Santa Cruz é concentrada num restrito segmento da população, de forma que os 10% mais ricos concentram aproximadamente 50,6% da renda, enquanto os 10% mais pobres somam apenas 0,8%. O Brasil suporta um abismo de desigualdades muito amplo, sendo a diferença que separa os mais 10% mais ricos dos 10% mais pobres de 57 vezes, se caracterizando entre os países que concentram as piores taxas de desigualdade social no mundo. O país ainda registra indicadores de pobreza¹⁸ alarmantes: 6,1% da população vivem com menos de U\$1,00 diário (MOTA, 2013).

¹⁸ No Brasil, a definição oficial de pobreza, instituída pelo MDS, orienta-se pelo conceito unidimensional de renda, de forma é que identificado como pobre todo cidadão que possui renda mensal de até R\$140,00, e extremamente pobre o cidadão que recebe até R\$70,00.

Este panorama brasileiro desvela as profundas inflexões produzidas pelo atual padrão econômico capitalista mundial, que produz novas refrações da questão social, acentuando as expressões mais aparentes, a exemplo da pobreza e da desigualdade social. Pode ser identificado como elemento de intensificação dos processos concernentes ao novo padrão econômico as mudanças ocorridas no campo político e econômico, que integram as estratégias de combate à crise de esgotamento na fase expansiva do desenvolvimento capitalista no pós-Segunda Guerra Mundial.

Desde 2008, o mundo adentrou num novo cenário de crise global, mas as razões e consequências deste processo ainda não foram completamente maturados teoricamente. Para Mészáros (2009), a referida crise é estrutural, expansionista, destrutiva, e, no limite, incontrolável. E quanto mais aumenta a competitividade e concorrência intercapitais, mais nefastas são suas consequências, das quais se destacam: a destruição e/ou precarização da força humana que trabalha e a degradação crescente do meio ambiente, na relação metabólica entre homem, tecnologia e natureza, subordinadas aos parâmetros do capital e do sistema produtor de mercadorias.

O processo de combate aos efeitos das crises econômicas, no interior do sistema de produção vigente, exige a reorganização do capitalismo, com forte intervenção estatal e o princípio da utilização do fundo público como financiador da acumulação. Dialeticamente, e no interior do mesmo processo, as políticas sociais representam a resistência dos movimentos sociais e da classe trabalhadora pelo avanço do atendimento das necessidades básicas, ainda que se configurem como insuficientes e limitadas.

É neste lastro de discussão que buscamos analisar o financiamento da Política de Assistência Social brasileira. Esta política tem sido alvo de pesquisas em diversos campos das ciências sociais, revelando o interesse despertado acerca da temática em tela. Muitos autores têm apresentado o avanço que tal política alcançou desde a Constituição Federal de 1988, quando foi inscrita no rol dos Direitos Sociais operados pelo Estado brasileiro, e posteriormente regulamentada pela Lei nº 8742/93 ou Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social, e a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social, mediante a Lei nº 12.435 de 2011.

Entretanto, não é objetivo deste trabalho discorrer tão somente sobre a Política Federal de Assistência Social, mas sim buscar compreender as funções, consequências e expressões desta política em sua recente trajetória, bem como o seu processo de financiamento. Entendemos que a Política de Assistência Social vive em um intenso e

profundo movimento contraditório representado nos avanços e retrocessos de uma sociedade política, em uma determinada correlação de forças, que ora são favoráveis aos avanços dos direitos sociais, ora são contraditórios a ele e, em outros momentos, se utiliza dos avanços como manobra política das classes mais necessitadas.

3.1 Assistência Social no debate teórico: entre concepções e práticas

Art. 203. A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independente da contribuição à Seguridade Social, [...] (Constituição da República Federativa do Brasil-1988).

A Política de Assistência Social é um importante componente do sistema de Proteção Social brasileiro; como tal, ela se inscreve como política social pertencente à área da Seguridade Social, junto à Saúde e à Previdência. No âmbito do debate acadêmico-científico, é possível inferir que a concepção de Assistência Social não é ponto pacífico. No campo das ciências sociais, identificam-se correntes de pensamento que a configuram ora como uma política inscrita na esfera dos direitos, ora como uma forma de assistencialização da pobreza; outras perspectivas interpretativas creditam à Assistência Social uma direção assistencialista, se configurando como um mecanismo de manutenção de poder.

Nesta pesquisa, a Assistência Social foi compreendida enquanto dever do Estado e direito do cidadão, em concordância com Teixeira (1998, p. 100):

[...] ela não é assistencialismo, nem ato episódico, nem ação contingencial, nem marginal, nem entra pela porta dos fundos das políticas públicas, nem é fim em si mesma. É meio para a extensão de direitos, ganhos e conquistas dos subalternizados na sociedade, segundo o princípio da justiça social, que sabemos colide com o da rentabilidade econômica, ou dizendo de outro modo, com o princípio da reprodução ampliada do capital.

A definição da Assistência Social como garantia de direitos está presente em diversas produções críticas, seja dos teóricos das ciências políticas e sociais, seja dos profissionais de Serviço Social e de outras áreas que atuam nas fileiras desta política. Tais afirmações são encontradas também em Scons (2008), no qual a autora relata que, em pesquisa bibliográfica abordando as produções de artigos na revista *o Serviço Social e Sociedade* e nas dissertações e teses produzidas pelas escolas de Serviço Social de

todo país, a Assistência é relacionada a um Direito Social e ampliação para a cidadania, principalmente após a década de 1980.

Contudo, esta discussão apresenta várias nuances. Existe um debate permanente envolvendo duas grandes escolas do Serviço Social do país que explicitam as diferenças teóricas que cercam os debates sobre a Assistência Social no interior da profissão: o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Assistência (NEPSAS¹⁹) da PUC-SP, e noutra perspectiva teórica, o Grupos de Estudos do Trabalho (GET).

O NEPSAS tem desempenhado grande protagonismo na discussão acerca da Assistência Social no Brasil e na América Latina, bem como ofertado grandes contribuições nos processos de definição e estruturação do SUAS. Destacam-se as posições de Sposati (2013), que tem partilhado algumas mesas com Mota (2013), evidenciando as distinções teóricas que comportam suas concepções acerca da Política de Assistência Social²⁰. Sposati defende a existência inequívoca de um campo político de Assistência Social, com uma ampla plataforma de garantia de direitos, uma vez que esta política está presente no imaginário comum da população no orçamento federal desde 1930, possui inserção na gestão dos entes estaduais desde 1950 e ocupa estrutura institucional desde 1974.

Enquanto o foco de análise da Assistência Social realizada por Mota transcende as possibilidades reais dos aparelhos de Estado, seu estudo se baseia na dinâmica do capitalismo contemporâneo, nas políticas sociais orientadas para determinadas classes sociais e nos processos de construção da hegemonia burguesa, donde emerge a ação dos aparelhos privados de hegemonia. Em sua pesquisa de doutorado, publicada sob a denominação *“Cultura da crise e Seguridade Social”*²¹ (1995), Mota identificava um recuo no orçamento destinado às políticas de Seguridade Social e ampliação dos recursos destinados à Assistência Social. Este movimento identificado no âmbito do orçamento, mas com fortes repercussões teórico-políticas, foi

¹⁹No campo da discussão sobre a assistência social o NEPSAS conta com as contribuições de dois grandes nomes: Dr^a Aldaíza Sposati e Dr^a Carmelita Yazbek, enquanto o GET, tem por pesquisadores a Dr^a Ana Elizabete Mota, Dr. Marcelo Sitcovisky, dentre outros que abordam esta temática.

²⁰A exemplo do ocorreu no evento organizado pelo CFESS intitulado *“Seminário Nacional o Trabalho do/a Assistente Social no SUAS, ocorrido em 2009, realizado na cidade do Rio de Janeiro, bem como 14º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais realizado na cidade de Águas de Lindóia-SP em 2013, onde as autoras protagonizaram um debate denso e rico de argumentos e reflexões sobre a assistência social no Brasil.*

²¹ *“Cultura da Crise e Seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da Assistência Social nos anos 80 e 90, publicado pela Editora Cortez em 1995.*

denominado pela autora de assistencialização da Seguridade Social (MOTA, 2000, p. 141).

Nas concepções de Mota (2006), é reconhecido o campo de Assistência Social no Brasil; entretanto, ela reflete sobre a existência do mito da Assistência Social²², que se configura como a possibilidade de concentração do enfrentamento da pobreza e da desigualdade social no âmbito da Assistência Social. Seu argumento parte do pressuposto de que originalmente a Assistência Social se configura como política mediadora e articuladora; entretanto, na conjuntura da assistencialização da Seguridade Social, ela passa a assumir características estruturadoras, reforçando a ideologia de que cabe à Assistência Social o papel de combate à pobreza sob a passividade de toda sociedade, ou conforme explicitado por Mota (2011, p.71):

O que a burguesia brasileira faz nesse contexto é uma verdadeira reforma social e moral que tem na estratégia transformista o seu principal recurso para atender às necessidades das populações subalternizadas e trabalhadoras. No entanto, o atendimento dessas necessidades dá-se no leito da construção de um projeto e de uma cultura formadora da hegemonia das classes dominantes.

Dialogando com esta concepção teórica, Sposati (2013) sugere que a concepção de assistencialização proposta por Mota (2000) suporta na verdade os argumentos de precarização das políticas sociais, e que a nomeação da Assistência Social como prática de assistencialização gera o desentendimento sobre esta, simultaneamente em que lhe confere uma visão negativa. A mesma autora tece críticas diretas à concepção de Assistência Social enquanto mito; já para Sposati (2013), o lugar da Assistência Social não se identifica nem com a manutenção nem com a solução das desigualdades sociais, de forma que a autora rechaça as oposições niilistas quanto às oposições idealistas que atribuem à Assistência Social poderes que transcendem as possibilidades comportadas pela atual conjuntura das políticas sociais brasileiras.

A autora identifica também a depreciação da Assistência Social, partindo de orientações salvacionistas da profissão, forjando um mito no entorno da Política de Assistência Social e de seus trabalhadores, ao invés de conferir à Assistência Social o lugar de mito, negando, portanto, as possibilidades que envolvem esta política. Sposati (2013) considera a existência de mistificações sobre a Assistência Social, quer a

²² A concepção do mito da assistência social foi muito bem defendido no Seminário Nacional o Trabalho do/a Assistente Social no SUAS sendo inclusive o título de uma obra recentemente organizado pela autora e publicado pela Editora UFPE em 2006 e pela Editora Cortez em 2012.

concepção niilista quer a concepção idealista, mas conclui que o debate entre assistencialização e direito no âmbito da Assistência Social parece ser mais uma questão de traço histórico do que dois caminhos atuais de igual peso, opção ou rota a seguir.

Percorrendo a trajetória histórica da Assistência Social, percebemos que existe uma relação de oposição ao trabalho. Com isto, não almejamos inferir que assistência e trabalho são ontologicamente antitéticos, tampouco que o fato de um cidadão estar sendo atendido por um benefício socioassistencial o desestimula ao trabalho. As tendências históricas para que o cidadão esteja dentre os critérios legais e éticos para sua inscrição em benefícios assistenciais, seja nas experiências brasileiras ou europeias, sempre estavam relacionados à inaptidão ao trabalho. Ao analisar a Assistência Social francesa, Castel (1998, p. 86) pontua:

A pobreza e até mesmo a completa indigência não fornecem, absolutamente, títulos suficientes para obter os benefícios da assistência. São atendidos principalmente aqueles que não podem, por si mesmos, suprir suas necessidades, porque são incapazes de trabalhar.

Os usuários da Assistência se configuram como os incapazes de desenvolver atividades laborais, os supranumerários ou os necessitados sociais. Essa relação do usuário da Assistência com a exclusão do mercado de trabalho tem na base de sua justificação a ética liberal de defesa do trabalho como mediação para o atendimento das necessidades. Esta visão se desenvolve a partir do movimento de generalização do assalariamento, segundo a análise de Boschetti (1997).

Para Boschetti (2003, p.83), o critério de aptidão ao trabalho se configura como o fio condutor da estruturação dos benefícios, programas, projetos e serviços que concretizam os direitos inscritos na LOAS. Um forte exemplo disto é o Benefício de Prestação Continuada (BPC), com afirma a autora:

[...] trabalho e assistência assim, mesmo quando reconhecidos como direitos sociais, vivem uma contraditória relação de tensão e atração. Tensão porque aqueles que têm o dever de trabalhar, mesmo quando não conseguem trabalho, precisam de assistência, mas não têm direito a ela. O trabalho, assim, obsta a Assistência Social. E atração porque a ausência de um deles impele o indivíduo para o outro, mesmo que não possa, não deva, ou não tenha direito.

A Assistência Social existe, portanto, na razão contrária ao trabalho. Essa, ao menos, foi durante um bom tempo a relação predominante. Numa perspectiva de

totalidade, Assistência Social e trabalho são mediações do movimento de reprodução social determinadas pelas necessidades do capital (SITCOVSKY, 2012). Sobre a Assistência Social recai o papel de cuidar de todos aqueles que não existem para o capital: o trabalhador sem posto de trabalho, os trabalhadores informais, o desempregado, o indigente, dentre outros segmentos pauperizados da população.

Identificam-se na literatura especializada obras que, ao tentar dar maior precisão teórica a Assistência Social, fazem uma comparação com dois termos: a política assistencial e a Assistência Social. A presença de mecanismos assistenciais nas políticas sociais brasileiras conforma a vida do trabalhador em condições precárias, insuficientes, que terminam por reiterar o grau de exploração. Contudo, conforme Sposati (1985), o assistencial é um mecanismo do Estado que opera a partir dos grupos do poder, não implicando, necessariamente, que para a população tenha o mesmo sentido e uso. Dito de outra forma: o assistencial é a ótica do Estado, o direito e a extensão da cidadania; em contrapartida, são as garantias buscadas pela população.

Neste contexto, Carvalho *et al.* (2012) chama atenção para as distinções entre o Estado de providência e o Estado assistencial: para a autora aquele conceito está relacionado à construção dos direitos sociais, enquanto caminho de justiça social com forte presença do Estado. Já o conceito de Estado assistencial reside no campo do não direito num frágil engajamento do Estado com o enfrentamento da pobreza, de forma que este não se assenta em pactos, mas em alianças conjunturais.

Fleury (1994) buscou erigir categorias acerca dos padrões de proteção social, oferecendo algo próximo dos tipos ideais. Desta forma, a autora identifica três modelos existentes, sendo eles: Assistência Social, Seguro Social e Seguridade Social. No modelo intitulado de Assistência Social, Fleury trata de uma realidade que foge das instituições legais da Carta Magna, bem como da LOAS. A autora aborda como Assistência Social o reconhecimento do mercado como canal de satisfação das demandas sociais, no qual esta necessidade é atendida conforme os interesses individuais e a capacidade de compra. Desta forma, a proposição de Fleury (1994) parece desconexa com as protoformas da Assistência Social brasileira, de forma que o termo "assistencialismo" parece estar mais próximo ao conjunto de ideias apresentadas pela autora.

É bem verdade que a construção sócio histórica brasileira apresenta algumas chaves heurísticas para a compreensão da emergência do Estado assistencial brasileiro, que em determinados momentos históricos se sobressaem ou se reduzem. Yazbeck

(2009) salienta que neste país foi construída uma cultura tuteladora, que não tem favorecido o protagonismo nem a emancipação dos usuários das políticas sociais, especialmente da Assistência Social (os mais pobres). Ou seja, permanecem nas políticas de enfrentamento a pobreza, concepções e práticas assistencialistas, clientelistas, patrimonialista, além da ausência da construção de parâmetros para o atendimento das demandas, reiterando o fosso existente entre direitos e possibilidade reais de acesso à Política de Assistência Social.

As particularidades históricas da Assistência Social no Brasil, conforme Boschetti (2003, p. 42), contém elementos que retardam o reconhecimento formal da Assistência Social como mecanismo de direito, e que estão funcionando como óbices para sua plena realização, ou seja, a mesma particularidade que dificulta o reconhecimento e a materialização do direito se alimenta e se reproduz da condição do não direito (BOSCHETTI, 2003).

Identifica-se ainda que, dentre as políticas de Seguridade Social, a Assistência Social é a que mais se conservou à margem do direito, do financiamento, bem como das prioridades de governo. Behring (2003, p. 13) pontua que Assistência Social se encontra avessa aos movimentos de ruptura do padrão de atividade focal, pontual e assistencialista, e que transformou em política pública e parte da Seguridade Social, remetendo-a a solidariedade privada. Assim, a Carta Magna, bem como outras legislações infraconstitucionais que regulam e normatizam a Assistência Social brasileira, acaba por ser reduzida aos seus valores legais, cuja aplicabilidade prática se apresenta dispersa e frágil (ALVES, 2012).

No campo das limitações histórico-culturais que definem obstáculos a plena realização da política em tela nos caminhos da garantia de direitos e de cidadania, Boschetti (2003) elenca alguns óbices que marcam os diversos usos da Assistência Social: i) subordinação aos interesses clientelistas dos governantes e de muitos parlamentares que fazem das verbas públicas um patrimônio privado; ii) implementação decorrente de interesses políticos econômicos e partidários do governo; iii) tratamento como prática assistemática e descontínua, gerando dificuldades até mesmo para receber a nomenclatura de política social; e iv) pouca distinção feita entre assistência e filantropia, a qual não é consequência do desconhecimento mas da intenção de manter a assistência como um dever moral da solidariedade humana.

Apesar desses óbices, é ponto pacífico entre todas as produções teóricas a existência de políticas sociais no Brasil no campo da Assistência Social. Yazbeck

(2009) faz crítica às políticas sociais de corte assistencial, uma vez que estas se confirmam, na maioria das vezes, como políticas casuísticas, inoperantes, fragmentadas, superpostas, sem regras estáveis ou reconhecimento de direitos. Neste sentido, tais políticas servem de acomodação de interesses de classe e são compatíveis com o caráter obsoleto dos aparelhos do Estado em face da questão social.

Assim, o desenho de tais políticas aponta para o descaso com que o Estado tem agido para com os mais pauperizados, que deve ser apreendido no contexto contraditório das mutações econômicas, sociais e políticas que vem caracterizando o desenvolvimento capitalista no Brasil. Retratando esta realidade, Oliveira (1985, p. 5) denomina o pseudo Estado social brasileiro enquanto um "Estado de Mal-Estar social", em que as intervenções no âmbito social, e particularmente na Assistência Social, vêm representando um espaço de menor relevância na administração pública.

A Assistência Social, nos marcos do sistema de proteção social brasileiro, não está desconectada dos aspectos globais que circunscrevem e definem o momento histórico atual. A configuração da Assistência Social brasileira sinaliza para sua estruturação convergente a novas tendências dos gastos sociais, conforme a agenda de ajustes neoliberais constantemente monitorados pelos órgãos multilaterais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de desenvolvimento (BIRD), dentre outros. Além disso, numa conjuntura latino-americana marcada pela recente emergência do neodesenvolvimentismo²³, que busca operacionalizar uma nova forma de Assistência Social, privilegiando programas de transferência de renda com ganhos importantes no crescimento do consumo pelas classes subalternas, reforçando a ideologia do cidadão consumidor, próprio de países capitalistas, em regime de economia de mercado.

3.2 A emergência da Assistência Social no Brasil e o Sistema Único de Assistência Social

O surgimento de práticas assistenciais acompanha o desenvolvimento da humanidade. Em diferentes sociedades erguidas ao redor no mundo identificam-se práticas de solidariedade orientada aos pobres, doentes, viajantes, crianças abandonadas, dentre outros. Tal forma de solidariedade pautava-se na ideia da desigualdade humana, um

²³ Conforme explanado na subseção anterior.

conjunto de pessoas que sempre necessitarão de alguma forma de assistência para manutenção da vida. O nascimento da cultura judaico-cristã, predominante no ocidente, tratou de converter essas formas de assistência em caridade e benemerência, devota às almas caridosas, ampliando seu raio de atuação. No intuito de conformar as práticas de ajuda e apoio aos aflitos, grupos filantrópicos e religiosos começaram a se organizar, dando origem às instituições de caridade.

Na Idade Média, a forte influência do Cristianismo, através da doutrina da fraternidade, incentivou a prática assistencial com a difusão das confrarias que apoiavam as viúvas, os órfãos, os velhos e os doentes. Posteriormente, o Estado absolutista feudal lançou uma série de legislações para regulação da mendicância, destacando-se as *Poor Laws* ou Leis dos Pobres, políticas de natureza pública e caritativa, inauguradoras da primeira fase da evolução da política social e disseminadas em grande parte dos países europeus entre os séculos XVII e XIX, como abordado no capítulo 1.

Segundo Boschetti (2003), estas legislações impunham um código coercitivo do trabalho e possuíam caráter mais punitivo e repressivo do que protetor. Com a emergência do Estado moderno e o fenômeno da pauperização que assolou inicialmente a Inglaterra e, posteriormente, o leste europeu, consolidou-se a atenção estatal e sistemática à questão social, quando foi construído um conjunto de estratégias de Proteção Social, dentre elas a estruturação da Política de Assistência Social destinada às vítimas do capital.

Na realidade brasileira, o tardio processo de industrialização também acarretou no desconhecimento da pobreza enquanto refração da questão social, dado que até a década de 1930, a pobreza e as demais refrações da questão social são compreendidas enquanto caso de polícia, como bem retratado por Cerqueira Filho (1982). Compreendia-se que a pobreza era uma disfunção individual ou mesmo um desvio moral, como expressado por Sposati (2007, p. 42):

[...] os pobres eram considerados como grupos especiais, párias da sociedade, frágeis ou doentes. A assistência se mesclava com as necessidades de saúde, caracterizando o que se poderia chamar de binômio de ajuda médico-social. Isto irá se refletir na própria constituição dos organismos prestadores de serviços assistenciais, que manifestarão as duas faces: a assistência à saúde e a Assistência Social. O resgate da história dos órgãos estatais de promoção, bem-estar, Assistência Social, traz, via de regra, esta trajetória inicial unificada.

Com o avanço no processo de industrialização brasileira, iniciado em 1930, e como medida para ampliação dos mercados de exportação e importação necessários à superação da grave crise econômica, o então governo brasileiro, na figura do Presidente Vargas (1930) começou a promover uma série de políticas sociais com fins na emergente questão social²⁴. Iniciou-se com Vargas um processo de regulamentação das relações de trabalho no país, cujo objetivo principal era transformar a luta de classes em um processo de colaboração de classes, buscando a construção de um pacto interclassista.

Neste período houve diversos avanços nas políticas sociais, com forte enfoque trabalhista, trazendo ganhos não para a população em geral, com políticas sociais universais conforme os sistemas de proteção do tipo *beveridgeano*, mas ganhos praticamente restritos aos empregados formais. Assim, foi criado em 1930 o Ministério do Trabalho, mesmo ano em que foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, bem como o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. Em 1932 foram implantadas as carteiras de trabalho e, posteriormente, os Institutos de Aposentadorias de pensões (IAPS) e as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPS).

Neste período, a carteira formal de trabalho equivalia a ter o documento de acesso à cidadania no Brasil, uma vez que os direitos formais estavam restritos aos trabalhadores empregados (BEHRING & BOSCHETTI, 2006). É percebido que boa parte dos benefícios sociais ó saúde, previdência, entre outros ó giravam em torno do trabalho. Conforme afirma Sposati (2007, p.12), õ[...] no pensamento idealizado liberal permanecia a ideia moral pela qual atribuir benefícios ao trabalhador formal era um modo de disciplinar e incentivar a trabalhar o trabalhador informal, tido por vadioõ.

Os direitos à proteção social eram privilégio de uns poucos cidadãos trabalhadores urbanos; aos desempregados e trabalhadores rurais era disponibilizada a assistência caritativa das associações filantrópicas, com grande destaque para as Santas Casas de Misericórdia de forma que a Assistência Social não possuía o status de política pública, inexistindo nas estruturas governamentais. Em 1º de julho de 1938, por meio do

²⁴Conforme sinalizado por Behring & Boschetti (2006, p. 91), a crise de 1929/1932 marcou uma mudança substantiva no desenvolvimento das políticas sociais, uma vez que consolidou a convicção sobre a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento. Este momento é reconhecido como de ampliação de instituições e práticas estatais intervencionistas. No Brasil, a principal repercussão da crise foi uma mudança da correlação de forças nas classes dominantes, além da precipitação do que se ocasionou chamar de õRevoluçãoõ de 30, acontecimento este que trouxe consequências significativas para os trabalhadores (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 104).

Decreto-lei nº 5256, o então presidente Getúlio Vargas instituiu o Conselho Nacional de Serviço Social²⁵ (CNSS); e, em 1942, sob a coordenação da primeira dama Darcy Vargas, foi criada a LBA, a primeira grande instituição nacional de Assistência Social, passando a acumular os papéis do CNSS. Conforme Iamamoto e Carvalho (2005, p. 250), a LBA possuía os seguinte objetivos:

1. Executar seu programa, pela fórmula do trabalho em colaboração com o poder público e a iniciativa privada;
2. Congregar os brasileiros de boa vontade, coordenando-lhes a ação no empenho de se promover, por todas as formas, serviços de Assistência Social;
3. Prestar, dentro do esforço nacional pela vitória, decidido concurso ao governo;
4. Trabalhar em favor do progresso do serviço social no Brasil.

Percebe-se que existe uma forte relação entre a LBA e o surgimento do Serviço Social no Brasil como prática caritativa, muito influenciada pela *Rerum Novarum*²⁶ e pela cultura do primeiro damismo. Para Sposati (2003, p. 46), a LBA se destaca pela [...] simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação entre Estado e classes subalternas. Fazendo um breve estudo das Constituições Republicanas que se sucederam nos anos de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, com o olhar atento às práticas de assistência dispensadas a população e suas principais características, Carvalho (2008, p.18) teceu um breve resumo de seu conteúdo, que é apresentado na Tabela 3.

A Tabela 3 explicita que, entre os anos de fundação da LBA e a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social não passou por mudanças significativas: o que se observa é que a cultura política que fez surgir a Assistência Social se reatualizou com práticas clientelistas, assistemáticas, de caráter focalizado e com traços conservadores, sendo operada por sujeitos institucionais desarticulados, com programas sociais estruturados na lógica da concessão e da dádiva, contrapondo-se ao direito (COUTO, 2006).

²⁵ O CNSS era formado por pessoas de destaque na sociedade, sendo responsáveis pela elaboração de inquéritos para subvenções estatais, bem como pelas adequações das entidades sociais.

²⁶ Encíclica papal escrita pelo papa Leão XIII, e publicada em 15 de maio de 1891, que apresentava a doutrina social da igreja e sua proposta de intervenção na questão social.

Tabela 3. Assistência Social nas constituições federativas brasileiras

CF- 1881	Art. 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados. § 1º - Suspendem-se: a) por incapacidade física ou moral;
CF- 1934	Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...)A todos cabe o direito de prover à própria subsistência e à de sua família, mediante trabalho honesto. O Poder Público deve amparar, na forma da lei, os que estejam em indigência; Art. 138 - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar(...)
CF- 1937	Art. 127 ó (...) Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole; Art. 136 - O trabalho é um dever social. O trabalho intelectual, técnico e manual tem direito a proteção e solícitude especiais do Estado. A todos é garantido o direito de subsistir mediante o seu trabalho honesto e este, como meio de subsistência do indivíduo, constitui um bem que é dever do Estado proteger, assegurando-lhe condições favoráveis e meios de defesa.
CF- 1946	Art. 145 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. Parágrafo único - A todos é assegurado trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social Art., 157 - A legislação do trabalho e a da previdência social obedecerãoos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da Condição dos trabalhadores: XV - assistência aos desempregados
CF- 1964	Art. 167 - A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Poderes Públicos (...). § 4º - A lei instituirá a assistência à maternidade, à infância e à adolescência.

Fonte: Adaptado de CARVALHO (2008, p.18).

As heranças clientelistas e patrimonialistas estatais impediam que se rompesse com a natureza assistencialista das políticas sociais, conduzindo traços e expressões destas práticas até os dias atuais. No entanto, do ponto de vista jurídico-formal, a Assistência Social passou por profundas mudanças com a promulgação de uma nova Carta Magna, realizada em 1988, conforme será detalhado abordado na seção seguinte.

3.2.1 A Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito

A trajetória histórica da Política de Assistência Social no Brasil foi cunhada sob uma plataforma política com fortes características assistencialistas e clientelistas, com influência e implicações culturais que ressoam até os dias atuais, contando obviamente com grande complacência estatal (ABATH, 2014). O marco divisório para o avanço da

construção da Política de Assistência Social, num Estado democrático de direitos, se deu a partir da assim chamada constituição cidadã, promulgada em 1988.

Tal constituição foi elaborada em meio a um clima de fortes pressões sociais, sendo reforçada a ampliação dos direitos sociais garantidos pelo Estado brasileiro. A aprovação do ingresso da Assistência Social no tripé da Seguridade Social não aconteceu sem tensionamentos entre os movimentos organizados (ANASSELBA, ABONG, CARITAS, dentre outros), advogando em favor do avanço dos direitos sociais, num país maculado pela desigualdade social, como bem expresso por Jaguaribe (*et al.*, 1986:66 *apud* SPOSATI, 2007, p. 40):

É imperativa a inclusão das políticas assistenciais na nova Carta Constitucional, já que mais da metade da população brasileira pode ser considerada candidata a programas assistenciais, como a única maneira de garantir os seus direitos sociais básicos. Hoje é possível afirmar-se, sem receio de contestação, que o Brasil é realisticamente analisado, um país majoritariamente miserável, bem mais do que apenas pobre, ou mesmo indigente.

A referência explícita da Assistência Social como direito de cidadania é apresentada pelo seu reconhecimento como campo de Seguridade Social, logo, como política social, partícipe do sistema de proteção social brasileiro. Conforme descrito no art. 194 da CF-88, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativas de poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à Assistência Social.

A Carta Magna de 1988 preceitua, em seu art. 203, que a Assistência Social deve ser prestada a quem dela necessitar, de forma que sua inscrição do rol das políticas sociais já extrai qualquer caráter de universalidade, diferentemente da política de saúde, educação e outras. Ao ser apresentada como uma política de Estado, instituindo seus objetivos, unidade orçamentária e diretrizes que orientam seu funcionamento, a Assistência Social migra formalmente do campo da solidariedade humana para a obrigação do Estado, alcançando o status de direito subjetivo público²⁷.

Entretanto, seu avanço enquanto direito social desde sua emergência revelou a ausência de vontade política para sua regulamentação e avanço. O primeiro projeto de lei para regulamentação da Assistência Social, após a CF-88, foi aprovado pelo poder legislativo em 1990 e, ainda em 1990, prontamente vetado pelo então presidente

²⁷ Segundo Reale, direito subjetivo é a possibilidade de exigir-se, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio (2001, p. 262).

Fernando Collor (1990-1992), sob a alegação que a proposta em pauta não garantiria uma Assistência Social responsável, ou sustentável sob a ótica da disciplina fiscal (SPOSATI, 2004). As forças governamentais acreditavam que a nação não reunia condições financeiras e orçamentárias para executar a proposta para Política de Assistência Social, lançado pelo legislativo, em razão da necessidade de investimento da economia com vistas à estabilidade econômica do país.

Como consequência dos retardos políticos intencionais, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi regulamentada após cinco anos da promulgação da constituição cidadã, por meio da Lei nº 8.742/93. Embora a promulgação da LOAS tenha um caráter simbólico, haja vista a grande mobilização para sua aprovação por parte dos setores progressistas da sociedade brasileira, ela represente a intenção do Estado brasileiro em promover um avanço dos direitos sociais, a sua operacionalização não ocorreu a contento, entrando novamente em movimento de inércia. A respeito desta legislação, Alves (2012) afirmou que foi um documento restrito ao valor legal, cuja aplicabilidade prática é tênue, dispersa e vulnerável ao reforço do caráter filantrópico e clientelista.

A LOAS possui uma grande importância histórica enquanto marco regulatório da assistência social brasileira, oferecendo todo arcabouço normativo-institucional do que mais tarde viria a se tornar o Sistema Único de Assistência Social. Entretanto a sua construção ocorreu num ambiente de tensão entre as ações minimalistas do Estado para Brasileiro destinado a população vulnerável e a tentativa de efetivar um sistema de proteção social. Neste tensionamentos, venceu no primeiro momento a proposta minimalista, de forma que o objetivo da política foi definido enquanto o provisionamento de mínimos sociais²⁸, revelando estar em sintonia com a conjuntura política de seu tempo, qual seja a inspiração as políticas de cunho neoliberal e a retração dos gastos sociais.

A defesa da LOAS aos mínimos sociais, como forma de atendimento de necessidades básicas, é um primeiro ponto crítico presente nesta legislação. Numa leitura desatenta, mínimos sociais e necessidades básicas parecem se tratar de termos correlatos, quando na verdade eles comportam distinções do ponto de vista teórico-conceitual, político, ideológico e estratégico. Pereira (2006) faz uma profunda discussão

²⁸ Art. 1º A assistência social é direitos do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

acerca destes termos, distinguindo o mínimo como algo de menor relevo, com patamares de satisfação que beiram a desproteção social, enquanto o básico expressa algo fundamental, principal, primordial.

Enquanto a proposta de mínimos sociais alude a política social neoliberal de cortes sociais, a satisfação das necessidades básicas corresponde a ampliação da cidadania para a elevação do bem-estar social da população, em nível elementar, para a garantia da vida. Desta forma, o básico exige investimento social de qualidade, impulsionando a satisfação básica de necessidades em função do ótimo, ou conforme Pereira (2006, p. 27):

Isso nos leva a concluir que, para que a provisão social prevista na LOAS seja compatível com os requerimentos das necessidades que lhe dão origem, ela tem que deixar de ser mínima, ou menor, para ser básica, essencial, ou precondição à gradativa otimização da satisfação das necessidades. Só então será possível falar em direitos fundamentais, perante aos quais todo cidadão é titular, e cuja concretização se dá por meio de políticas sociais correspondentes.

Na fração histórica imediatamente posterior a promulgação da lei nº 8742/93, o então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) criou o Programa Comunidade Solidária²⁹ que, segundo Alves (2012, p. 96), õ[...] restringiu os programas sociais em andamento e passou a ser o espaço onde se desenvolveu uma Política de Assistência Social focalizada, fragmentada e fundamentalmente apoiada na solidariedade socialö. Os reverses da contrarreforma do Estado brasileiro começaram a desvelar sua face emblemática: mais mercado e menos Estado e, conseqüentemente, reformas sociais pontuais para a manutenção da ordem.

A inserção tardia do Brasil na economia global trouxe consigo a necessidade de redefinição do papel do Estado e uma série de mudanças estratégicas de investimento sob a batuta dos órgãos multilaterais. Tal mudança, na concepção de Mota (2000, p. 113-114), representou õ[...] o desmonte dos mecanismos de proteção social no interior de uma ação estratégica política marcada pela (des) historicização das conquistas sociais dos trabalhadores, na qual se inclui o acesso aos bens e serviços públicos de natureza não mercantilö.

Neste complexo contexto conjuntural, representado pelo avanço das ortodoxias neoliberais de um lado e, do outro lado, pela pressão dos movimentos organizados para

²⁹ Programa Criado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto nº 1.366/95, e substituído pelo Programa Fome Zero na Gestão do Presidente Lula no ano de 2003.

a consolidação dos direitos sociais expressos na Carta Magna do país, o Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) convoca, em 1997, a II Conferência Nacional de Assistência Social com a temática *“O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos*. A conferência estampou a discussão, já debatida desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, acerca da proposta de instituição de um Sistema Único de Assistência Social. A proposta de criação do SUAS está presente numa carta apresentada ao Senador Almir Gabriel, então relator da Comissão da Ordem Social da Assembléia Nacional Constituinte, que assim expressa:

5. O detalhamento da Assistência Social deveria incluir alguns pontos cruciais, como:
 - a) A criação de um Sistema de Assistência Social. Todas as análises da política assistencial identificam na fragmentação, descoordenação e superposição dos programas uma das causas de sua baixa eficácia, predomínio das práticas clientelistas e incapacidade de articulação política (SPOSATI *et al*, 2012, p. 42)

A III Conferência Nacional de Assistência Social, realizada entre os dias 4 e 7 de dezembro de 2001, trouxe como tema a *“Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios*. A conferência concentrou suas discussões na articulação entre as políticas sociais, na elaboração do plano de Assistência Social, na regulamentação dos Benefícios Eventuais e Continuados, na relação entre os Conselhos e as Comissões Intergestoras Bipartite e Tripartite, no fortalecimento dos fóruns de defesa da Assistência Social, nas fontes de financiamento e orçamento destinado para a Assistência Social, no financiamento indireto via renúncia fiscal, entre outros.

O processo de conferências, envolvendo amplos segmentos da população, não conseguiu superar a difícil correlação de forças em que se encontrava o país. A LOAS tratou de descentralizar (ou municipalizar) a execução da Assistência Social, entretanto, a ausência de uma Política Nacional de Assistência Social que oferecesse subsídios e normativas para o melhor funcionamento da Assistência Social, além de sobrecarregar os municípios, reforçava a Assistência Social ainda como uma ação fragmentada e assistemática.

Embora a Carta Magna de 1988 tivesse reelaborado o pacto federativo, no âmbito da Assistência Social, percebia-se a desarticulação entre os entes federal, estadual e municipal e o financiamento insuficiente para atenção assistencial à população, carecendo de novas diretrizes técnicas. A política precisou ser normatizada,

respondendo às demandas conjunturais da nação; quando, em 2003, com o ingresso de um governo que se pressupunha centro-esquerda, representado na figura do então presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi realizada uma significativa reforma administrativa, criando o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate e Fome que, somado à deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social (realizada em 2003) de Criação do Sistema Único de Assistência Social, possibilitou o processo de instituição do SUAS.

O primeiro passo para a constituição do SUAS foi a elaboração de um instrumento que sintetizasse os preceitos constitucionais e as diretrizes gerais da LOAS, de forma técnica e adequada ao momento vivenciado pela nação. Tal instrumento foi a Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 145/2004 do CNAS e publicada no D.O.U. em 28 de outubro do mesmo ano. Ela expressa as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, tendo sido o resultado de um amplo debate nacional, manifestando a resistência de setores progressistas que defendem a ampliação dos direitos sociais. De acordo com Couto (*et al.*, 2013, p. 60):

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade dos Estados, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo, na provisão de atenções socioassistenciais, conforme preconizados na LOAS e nas Normas Operacionais (NOBs) editadas a partir das indicações e deliberações das Conferências dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (COMISSÃO INTERGESTORA BIPARTITE E TRIPARTITE).

Após a criação da PNAS, foi iniciado o processo de construção do Sistema Único de Assistência Social, aprovado em julho de 2005 pelo CNAS, mediante a Resolução nº 130/2005, que institui a NOB/SUAS. Desta forma, a criação do SUAS permitiu o aprofundamento dos mecanismos de gestão e monitoramento previsto na LOAS, promovendo a articulação, em todas as esferas de governos, de responsabilidades, vínculos, hierarquia dos serviços, benefícios e ações no campo da Assistência Social, de caráter permanente ou eventual, bem como a rede hierarquizada e articulada com iniciativas de sociedade civil.

Sob o ponto de vista histórico, a NOB/97, aprovada por meio da Resolução nº 204/97, já tratava de conceituar o sistema descentralizado e participativo, conforme instituído pela LOAS. Ela lançou luz sobre a definição das atribuições e competências dos três entes federados: União, estados e municípios, e propunha a criação das

Comissões Intergestora Tripartite (CIT) e Intergestora Bipartite (CIB). Em 1998, o CNAS promulgou uma nova Norma Operacional, que tinha por objetivo instituir outra sistemática de funcionamento da Assistência Social por meio da criação dos fundos de assistência, de conselhos de Assistência Social e do plano de Assistência Social. Tais iniciativas se aplicavam aos três entes, sendo condições para repasses financeiros aos estados e municípios (TORRES, 2007).

A NOB/98, além de lançar diretrizes sobre o controle social na Assistência Social, tratou de esclarecer as formas de financiamento: dos serviços socioassistenciais, de forma regular e automática, e os programas e projetos, realizadas de acordo com a assinatura de convênios, uma vez que se caracterizavam como ações não contínuas. As duas Normas citadas representariam mecanismos que congregariam grandes avanços na perspectiva de efetivação de um sistema participativo e descentralizado para a execução da Política de Assistência Social no Brasil se não fossem aprovadas num momento histórico tão desfavorável ao avanço dos mecanismos de proteção social, haja vista a implementação da agenda neoliberal. De forma que só com a aprovação da NOB/2005 a Assistência Social viria a contemplar os princípios consagrados na LOAS, que apresentam a Assistência Social como direito, conforme explicita Sposati (2004, p.14):

Entendo que está em questão a construção da unidade da Política de Assistência Social no território brasileiro sob o paradigma do direito e da cidadania e conseqüente ruptura com o paradigma conservador [...] o paradigma do direito se pauta no conceito constitucional do direito Socioassistencial como proteção e Seguridade Social como caráter universal e regulada pelo Estado como seu dever e direito do cidadão. [...] Este é o momento de concretização do Sistema Único de Assistência Social, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania, abandono das ideias tutelares e subalternas que (sub) identificam brasileiros como carentes, necessitados, pobres, mendigos, miseráveis, discriminando-os e apartando-os do reconhecimento do ser de direitos

Parte-se do pressuposto de que o Estado detém o papel de garantidor dos direitos, tendo a prerrogativa de formulação e execução de políticas sociais que atendam às necessidades da população. Considerando que todos os espaços de poder estão imbuídos de tensionamentos, sendo espaços de disputas de hegemonia, de forma que a constituição de normativas e legislações, por si só não garantem o atendimento dos direitos; conforme afirmado por Vieira (2004, p. 59) “[...] sem justiça e sem direitos, a política social não passa de ação técnica, medida burocrática, de mobilização controlada ou de controle de política quando consegue traduzir-se nistoö.

A definição e avanço nos princípios organizativos e a constituição dos marcos legais na Política de Assistência Social não foram suficientes para a superação do lugar marginal ocupado por ela no âmbito da seguridade social, numa realidade de subfinanciamento com institucionalidade insuficiente para atender os seus objetivos elencados na CF-88³⁰ e impondo muitos limites de ação para que realmente seja efetivada a proteção social. Assim desloca-se o possível direito do cidadão para o mérito da necessidade, construindo uma política focalizada e seletiva (SPOSATI, 2012).

A Assistência Social definida na legislação é uma das ferramentas para ativar um novo contrato social na direção da inclusão dos excluídos, parte fundamental do sistema de proteção social brasileiro, como afirma Sposati (2004): "Não há dúvida que a Assistência Social opera na dinâmica da extensão da agenda pública para os novos direitos sociais, inclusive, não contributivos" (SPOSATI, 2004, p. 39). Entretanto, esse novo contrato social é constantemente ameaçado pelas disputas travadas entre a efetivação dos direitos sociais, mediante a construção de elementos de proteção social e o esforço empreendido pelo Estado para a manutenção do crescimento econômico, buscando garantir a manutenção da taxa de acumulação capitalista nos marcos do Estado capitalista e neoliberal. Toda essa discussão perpassa o nosso objeto de análise: o financiamento da Política de Assistência Social.

3.3 O financiamento da Seguridade Social, o fundo público e a financeirização

A Seguridade Social é um termo criado por volta de 1940, no mundo ocidental e particularmente na Europa, na tentativa de superar o conceito de seguro social no que tange à segurança das pessoas em situação adversa (VIANNA, 1999). Relaciona-se tal conceito ao surgimento da questão social, ou das suas manifestações, a exemplo da pobreza, desigualdade social, dentre outros, de forma que se coloca a necessidade de promover a proteção social para minorar a situação de pauperização que assola a sociedade urbano-industrial (MOTA, 1996).

³⁰ Art. 203: A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I- A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II- O amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III- A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV- A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

É rico o mosaico de experiências acumuladas ao redor do mundo no que tange aos mecanismos de proteção social e seguridade social; igualmente diversas são as formas de tributação das medidas de proteção social. Geralmente, as provisões dessas políticas são baseadas em impostos e representam o compromisso da sociedade e do Estado para com a reparação ou atenção dos inaptos ao exercício laboral. O chamado Estado de bem-estar social, que deu origem aos sistemas de proteção social contemporâneos, evoluiu desde as leis elisabetanas (*Poor Laws*) até a proposta de Beveridge, representando um grande avanço na ampliação das responsabilidades coletivas na prestação de políticas sociais para grande parcela da população (SALVADOR, 2010).

Salvador (2010) apresenta, além do *Welfare State*, outras duas formas de promoção do bem-estar: o *Welfare* Ocupacional, que se configura como o ganho dos direitos advindos do trabalho, a exemplo dos serviços de saúde, plano de aposentadoria e pensões, auxílios educacionais, dentre outros; e o *Welfare* Fiscal, sendo este o padrão de proteção social por meio da questão tributária, envolvendo um sistema de transferência de renda mediante a progressividade dos impostos³¹. À esta última forma de *Welfare* soma-se o conjunto de incentivos fiscais, como a dedução de impostos de renda devido ao gasto com dependentes, a filhos com deficiências e investimentos na área educacional.

Obviamente que o sistema de tributação e as formas de financiamento das políticas sociais estão relacionadas às orientações político-ideológicas que norteiam os governos dos diversos estados. Tendo por horizontes o continente europeu, Rimlinger (*apud* JOHNSON, 1990) identifica que partidos de orientação democrata-cristã apoiam a economia social de mercado ou a socialdemocracia, e possuem orientação de economia socialista de mercado ó assim são definidos os financiamentos das políticas de Seguridade Social. Desta forma, a economia socialista de mercado advoga que o Estado tem o papel de assegurar o bem-estar de todos os cidadãos, já a democracia cristã compreende que o financiamento das políticas de proteção social deve estar baseado em contribuições de potenciais beneficiários, e o benefício deverá ser prestado de conformidade com a contribuição efetuada.

³¹ A progressividade dos impostos é a tributação de impostos com maiores alíquotas a pessoas físicas ou empresas que apresentem rendas maiores e alíquotas menores de acordo com as que possuem menores ganhos, sendo um mecanismo de justiça social e de redistribuição de renda.

Diversos autores abordaram modelos de proteção social, conforme apresentado na seção 1.4. No modelo elaborado por Abrahamsom (*apud* Salvador, 2010), o ator classifica os tipos ideais de estado de acordo com as regiões geográficas, sendo estes: sul da Europa, Continental, Atlântico e Escandinavo. Quando discorre sobre o modelo de financiamento, destaca o autor:

Tanto o modelo de bem-estar escandinavo quanto o continental são tidos como extensivos, aplicadores de muitos recursos, enquanto o modelo atlântico e o do sul são considerados mais restritos ou parcimoniosos. Pequeno ou grande, o financiamento do bem-estar provém de diferentes fontes. Idealmente os modelos escandinavos e atlântico são financiados por impostos gerais; o continental, por contribuições dos inseridos no mercado de trabalho, e do sul, por coletas e doações de organizações religiosas.

A tipologia elaborada por Esping-Andersen (1991), que apresenta três modelos de *Welfare State* (Liberal, Conservador e corporativista, socialdemocrata) não faz qualquer referência às formas de financiamento das políticas de proteção social. No lastro desta discussão, Moreno (2000) entende que as formas de proteção revelam os traços da evolução dos níveis de legitimidade social, política e o grau de solidariedade que dão forma e edificam instituições responsáveis pelas últimas redes de proteção social³².

De toda forma, as bases de financiamento das políticas de proteção social são categorizadas basicamente em duas tradições distintas: o modelo alemão de Bismarck e o modelo inglês do lorde Beveridge. No primeiro, a filosofia fundante estava baseada no princípio contributivo, ou seja, empregados e empregadores cotizavam obrigatoriamente para a constituição de fundos de amparo para atender a situações de risco do mercado, a exemplo de acidentes, doenças, incapacidades. Aos que não conseguiam inserção por meio do sistema contributivo, o faziam pela Política de Assistência Social, mediante comprovação de testes de meio (SALVADOR, 2010). Em relação ao modelo praticado na Inglaterra, baseado na proposta do LordBeveridge, era um modelo de proteção social universal e não contributivo, que deu origem aos principais modelos de bem-estar social na Europa, no período posterior a segunda guerra mundial.

³² Rede de proteção social é uma categoria trabalhada por Moreno (2000) para tratar de políticas que destinam recursos para o provimento de mínimos de subsistência para a sobrevivência de todos aqueles que não conseguem prover sua subsistência.

Dentre as diferenças que separam o modelo inglês do alemão está o financiamento das políticas de proteção social. O modelo bismarckiano adota a contribuição direta, enquanto o modelo inglês se nutre de impostos gerais, utilizando o financiamento por meio do orçamento fiscal. Desta forma, o modelo beveridgeano está amparado nos princípios da universalidade, sendo este modelo inspirador de muitas das políticas sociais praticadas no ocidente. Em relação ao financiamento da proteção social mediante a prestação de impostos pelo cidadão, Salvador (2010, p. 127) pontua [...] a justificativa para esta forma de financiamento é o baixo comprometimento do fundo público com o financiamento das políticas sociais, que são residuais, pois a perspectiva é de que o cidadão contrate junto ao mercado o seu bem-estar social.

Antes de contextualizar o financiamento das políticas de Seguridade Social no Brasil e adentrar na problemática do financiamento da Assistência Social, é necessário ressaltar que as diversas abordagens que tratam do financiamento da proteção social e sua forma de aplicação buscam conferir uma abordagem técnica das políticas sociais. Não foi identificada uma problematização dos limites que circunscrevem as políticas sociais, nos marcos do sistema capitalista e neoliberal, que provocam uma distância colossal entre políticas sociais paliativas e a promoção da equidade e justiça social.

Desta forma, a crise experienciada pelo Estado social, no Brasil e no mundo, não se conforma com a crise de um modelo de política social, mas sim pela crise sistemática e estrutural do capitalismo, nos marcos de um regime que busca o acúmulo de riqueza, mas não assume compromisso com a distribuição ou redistribuição das riquezas socialmente produzidas. Segundo Behring e Boschetti (2006, p. 36), as políticas sociais expressam as relações complexas que se estabelecem entre Estado e Sociedade, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo.

3.3.1 Financiamento da Seguridade Social no Brasil

As tendências da Seguridade Social estão diretamente relacionadas à dinâmica da sociedade capitalista e à necessária manutenção e reprodução da classe trabalhadora, bem como com a reprodução ampliada do capital (MOTA, 2000). No que tange a realidade brasileira, muito embora se identifique medidas rudimentares de proteção social desde o início do século XX, somente com a promulgação da Constituição

Federal de 1988 que foi possível afirmar que o conceito de seguridade social adquire visibilidade.

A Seguridade Social, no contexto da constituição cidadã, irá se desvincular do formato contratual/contributivo praticado pela previdência social para ampliar sua atuação com a junção da política da previdência, saúde (como política universal) e Assistência Social, destinada a todos aqueles que dela precisar. Este avanço conceitual, promovido no âmbito da seguridade brasileira, provoca mudanças cultural-ideológicas de grande relevo, principalmente na Política de Assistência Social, considerando que historicamente o Brasil [...] tratou as políticas distributivas e em especial a Assistência Social como instrumento de barganha populista e clientelista (PEREIRA, 1997, p. 09).

Mota (2000) ressalta que, no âmbito de proteção social, o grande passo da Constituição Federal de 1988 foi a introdução do conceito de seguridade social, ao reunir a Saúde, Previdência e Assistência Social, numa mesma lógica, instituindo, desta forma, a operacionalização da proteção social no país. A autora ressalta ainda a definição de custeio, organização administrativa e controle social, de forma que tais mudanças equiparam o Brasil aos sistemas securitários das sociedades desenvolvidas; entretanto, o desenvolvimento social econômico do país ainda se manteve aquém de sua efetiva operacionalização. A política social no contexto de seguridade social e do *Welfare State*: a particularidade da Assistência Social.

O financiamento da Seguridade Social foi instituído na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 195. Trata de explicitar as fontes de financiamento da Seguridade Social brasileira, sendo seu montante formado a partir de recursos da União, estados, distrito federal e municípios, bem como das seguintes contribuições sociais:

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

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

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

III ó sobre a receita de concurso de prognósticos;

IV ó do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (BRASIL, 2008).

A constituição atribui os recursos da Seguridade Social como exclusivos das políticas que se afiliam a ela, qual seja a previdência, saúde e Assistência Social. Parte do orçamento da Seguridade Social se forma a partir de impostos tributados aos trabalhadores, empregadores e cidadãos em geral; e, especificamente, a política de

previdência social é financiada em grande parte por contribuições diretas, descontadas diretamente do trabalhador. Nas próximas seções serão apresentados os principais impostos destinados à Seguridade Social: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CCSL) e Contribuição Permanente sobre a Movimentação Financeira (CPMF).

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) foi instituída pela complementar nº 70/91. São contribuintes da COFINS as pessoas jurídicas de direito privado em geral, inclusive as pessoas a elas equiparadas pela legislação do Imposto de Renda, exceto as microempresas e as empresas de pequeno porte submetidas ao Simples Nacional. Essa contribuição substituiu o extinto Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL). A alíquota da COFINS pode ser de 7,6% para pessoas jurídicas em regime não cumulativo e de 3% para pessoas em regime cumulativo. Em alguns casos, a alíquota pode ser zerada, o que não implica a isenção ou não aplicação, sendo somente um indicador de uma política provisória que tem como o objetivo a compra de um determinado serviço ou produto.

No que tange a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CCSL), esta incide sobre o lucro líquido das empresas e, atualmente, sua alíquota está fixada em 9% para pessoas físicas em geral e em 15% para pessoa jurídica, considerada instituições financeiras de seguro privado e capitalização (Receita Federal)³³. A Contribuição Permanente sobre a Movimentação Financeira (CPMF) foi instituída pela Emenda Constitucional (E.C.) nº 12, com papel, sobretudo, de substituir o imposto Provisório Sobre a movimentação Financeira. Esta contribuição vigorou entre os anos de 1997 e 2007 e era destinada exclusivamente para a saúde pública, Previdência social e para o fundo de combate à pobreza.

A Tabela 4 apresenta a participação dos impostos e contribuições federais elencadas anteriormente na arrecadação da Seguridade Social brasileira, bem como a forma de aplicação do recurso. Os dados apresentados são referentes ao período compreendido entre os anos 2010 e 2013. A partir destes identifica-se que no período de referência, houve um crescimento das receitas da Seguridade Social, bem como o crescimento da participação dos gastos da Seguridade Social em programas e ações de Assistência Social, saúde e previdência. Embora as despesas com as políticas envolvidas no sistema de seguridade brasileiro tenham apresentado crescimento

³³ Página visitada em 19.04.2015 as 8h:48min
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aliquotas/ContribCsl/Default.htm>>

contínuo ao longo dos períodos analisado, percebe-se que a arrecadação sofreu leve redução entre os anos de 2012 e 2013, em torno de 0,12%.

Tabela 4. Receitas da Seguridade Social de 2010 a 2013 em % do PIB

RECEITAS REALIZADAS	2010	2011	2012	2013
1. Receitas de contribuições sociais	11,70	12,26	13,06	13,09
Receita previdenciária	5,62	5,94	6,45	6,55
COFINS	3,71	3,85	4,13	4,12
CSLL	1,21	1,39	1,30	1,29
PIS/PASEP	1,07	1,00	1,09	1,05
Outras contribuições	0,08	0,08	0,09	0,08
2. Receitas de entidades da Seguridade Social	0,39	0,40	0,46	0,41
3. Contrapartida do orçamento fiscal para EPU	0,06	0,05	0,04	0,4
RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL	12,15	12,72	13,56	13,44
DESPESAS REALIZADAS	2010	2011	2012	2013
1. Benefícios previdenciários	6,80	6,79	7,21	7,37
2. Benefícios assistenciais	0,59	0,61	0,69	0,70
3. Bolsa Família e outras transferências	0,36	0,40	0,47	0,50
4. EPU- Benefícios de legislação especial	0,06	0,05	0,4	0,04
5. Saúde: despesas do MS	1,65	1,67	1,82	1,76
6. Assistência Social- despesas do MDS	0,11	0,10	0,13	0,13
7. Previdência Social- despesas do MPS	0,17	0,16	0,16	0,15
8. Outras ações de Seguridade Social	0,20	0,19	0,24	0,25
9. Benefícios FAT	0,77	0,82	0,91	0,96
10. Outras ações do FAT	0,01	0,01	0,01	0,01
DESPESAS DE SEGURIDADE SOCIAL	10,72	10,89	11,68	11,86
RESULTADOS DA SEGURIDADE SOCIAL	1,43	1,86	1,88	1,57

Fonte: Extração Siga Brasil e o fluxo de caixa do MPS (2015).

Uma análise mais minuciosa dos dados revela que a maior parte dos recursos destinados ao financiamento da Seguridade Social brasileira advém de receitas de contribuições sociais. Assim, pode-se afirmar que nosso sistema de tributação, para as políticas de Seguridade Social, é eminentemente regressivo, de forma que os trabalhadores assumem maior carga de contribuição, excluindo a possibilidade de promoção de iniciativas de justiça social e equidade social nos mecanismos de tributação.

Sob o paradigma da teoria social crítica, identifica-se que no século XX e início do século XXI, com a complexificação da relação Estado-mercado-sociedade, outras variantes de cunho político-ideológico passaram a influenciar as estruturas de financiamento das políticas de proteção social. A crise econômica mundial de 1970 tratou de desconstruir o pacto fordista-keynesiano, gerando grandes impasses às políticas sociais mediante a emergência do neoliberalismo como a doutrina econômica, o qual viabilizaria a retomada do crescimento e a superação da crise. O pensamento neoliberal advoga em favor da redução das políticas sociais e do crescimento do

mercado, de forma que os cidadãos promovam seu bem-estar por meio de serviços consumidos junto ao mercado.

Para Salvador (2010), o legado mais perverso de mudanças no sistema tributário brasileiro foi engendrado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a mudança gradual da legislação infraconstitucional, promovendo na verdade uma contrarreforma tributária. Tais alterações transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil de arrecadação e aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro. Assim, conformou-se um aparato tributário-legal com potencial de viabilização do processo de mundialização do capital financeiro, permitindo, com isso, a realização de sucessivos superávits primários, de forma a cumprir o ajuste fiscal pactuado com os organismos multilaterais.

Em 2008, sob a gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi encaminhada nova proposta para reforma tributária ao Congresso Nacional. Trata-se do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) n. 23/2008, que altera o Sistema Tributário Nacional, trazendo grandes impactos ao financiamento das políticas sociais no Brasil. Esta PEC alterou de forma substancial a vinculação das fontes de financiamento exclusivas das políticas de Seguridade Social, educação e trabalho (SALVADOR, 2010).

Em se tratando dos efeitos práticos de tais reformas, Boschetti (2010) relata o deslocamento dos recursos que deveriam ser investidos nas políticas sociais para o pagamento dos juros da dívida externa, provocando uma sangria no orçamento. Para a autora, o percentual praticado no superávit primário tem sido superior aos acordos com o FMI e são operados de forma a extrair recursos da Seguridade Social via Desvinculação de Receitas da União (DRU). No período de 2000 a 2007, foram retirados da Seguridade Social R\$ 205,2 bilhões, representando cinco vezes o orçamento da saúde e dez vezes o orçamento da Assistência Social. Em 2009, foi extirpado da Seguridade Social o correspondente a R\$39,2 bilhões (SALVADOR, 2010).

A Tabela 5 apresenta dados da pesquisa realizada por Gentil (2007), a partir das bases de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O estudo acompanhou a execução orçamentária da Seguridade Social entre os anos de 1995-2006, revelando a prática de expropriação das receitas destinadas à Seguridade Social, sendo utilizadas finalidades distintas da política em tela.

Tabela 5. Aplicação da receita da Seguridade Social entre os anos de 1995 a 2006 (valores correntes em milhões de reais)

Ano	Receita Arrecadada	Despesas da seguridade	Despesas fora da DRU	Seguridade Social RPPS	Outros Ministérios	Subtotal	Sem identificação de aplicação
1995	20.284	0.801	4.057	2.964	260	7.281	3.202
1996	23.377	12.139	4.342	6.359	0	10.701	537
1997	32.449	19.021	2.825	8.763	666	12.254	1.411
1998	32.319	27.862	3.655	24	778	4.457	0
1999	45.591	18.352	7.699	17.455	657	25.811	1.428
2000	61.852	29.681	12.370	18.689	975	32.034	373
2001	71.678	32.461	14.335	19.243	628	34.206	5.011
2003	97.403	50.022	19.480	21.246	3.256	43.982	3.399
2004	123.508	63.397	24.699	21.694	5.991	52.384	2.727
2005	143.455	72.167	28.691	24.529	3.604	56.824	14.464
2006	152.681	82.397	30.537	28.700	105	59.342	10.942
Total	804.597	422.300	152.690	169.666	16.920	339.276	43.494

Fonte: SIAF, acompanhamento da execução orçamentária da União (*apud* Gentil, 2007, p. 33).

Analisando o período de 1995 a 2006, foi identificado que 47,5% dos recursos totais foram utilizados para despesas que não correspondem à Seguridade Social, sendo aplicado nesta política o percentual de 52,5%. Do total dos valores extraídos da Seguridade Social, 20% foram utilizados para a Desvinculação de Receitas de União (DRU), este tem sido utilizado para a composição do orçamento fiscal. Identificam-se ainda outros valores para a manutenção de outros ministérios, a exemplo do Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Agricultura. Além disso, tal orçamento é empregado ainda em Regimes Próprios de Previdência Social, para civis e militares.

O orçamento da Seguridade Social acaba sendo utilizado para garantir compromissos de diversas áreas do Governo Federal, que apresenta arrecadação insuficiente para a manutenção das responsabilidades orçamentárias e financeiras assumidas; assim, 41,5 % dos recursos da Seguridade Social são desviados de sua finalidade. Sobre este assunto, Gentil (2007, p. 34) pontua sobre o orçamento da Seguridade Social:

[...] patrocina a aposentadoria do regime geral especial dos servidores públicos, porque a União não usa recursos do orçamento fiscal para fazer sua contrapartida previdenciária como empregadora. Recursos vinculados à saúde pública, à Assistência Social e à aposentadoria dos trabalhadores do setor privado vêm financiando, em larga escala, a aposentadoria dos trabalhadores do setor de servidores públicos.

A leitura analítica da Tabela 5 demonstra que as políticas de Seguridade Social não são deficitárias, do ponto de vista de sua arrecadação; ao contrário, essas políticas

são superavitárias, com expressiva magnitude dos recursos arrecadados. Entretanto, estão sendo sistematicamente desviadas para usos que não correspondem à sua finalidade, ou simplesmente servindo como ativo financeiro disponível, garantindo o superávit primário, exercendo um papel de reduzir a dívida líquida da União e oferecendo credibilidade ao país junto ao mercado financeiro. Salvador (2012, p. 127) relata que o recurso da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2012 previa a destinação de R\$2.257.289.322.537,00 para execução naquele exercício. Esses recursos estavam em disputa entre as políticas públicas e o subsídio ao capital financeiro. Deste montante, R\$655,49 bilhões referem-se ao refinanciamento da dívida pública, restando para o Orçamento Geral da União a soma de R\$1,601 trilhão, sendo destinado à Seguridade Social o valor de R\$535,79 bilhões. O autor conclui que, neste ano de 2015, o pagamento da dívida pública tenha comprometido $\frac{1}{4}$ do orçamento público.

A relação entre Estado e capital não é nada nova, conforme explicita Salvador (2012): a formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos que, muitas vezes, funcionam como uma acumulação primitiva. Apesar de todos os protestos em contrário, combinado com fantasias neoliberais relativas ao recuo das fronteiras estatais, o sistema capitalista não sobreviveria sem o forte apoio que recebe do Estado. A sobrevivência do capital só acontece por meio da expropriação do recurso público que tomam a forma estatal nas economias capitalistas e, por outro lado, promove a desconstrução dos direitos sociais, sob a falácia dos altos custos gerada pelos mecanismos de proteção social.

Os dados da Tabela 5 indicam que o mecanismo da DRU prejudica sobremaneira a execução das políticas sociais no Brasil. O mesmo representa uma estratégia de reconcentração dos recursos financeiros no âmbito federal, considerando que as políticas de Seguridade Social e educação obedecem às orientações de descentralização político-administrativa, com cofinanciamento da União. Desta forma, a DRU conduz o Brasil na contramão das conquistas sociais constitucionais e do atual pacto federativo, o que acarreta profundas rupturas no avanço dos direitos sociais no Brasil, influenciando totalmente o financiamento e, conseqüente, execução da Assistência Social brasileira.

Entendemos que o orçamento público reflete a vida política de uma determinada sociedade, desta forma, a composição do orçamento brasileiro aponta sobre qual classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. Nesta perspectiva, o sistema tributário brasileiro tem se revelado enquanto

instrumento de concentração de renda, ampliando o ônus fiscal da população mais pobre e contribuindo com a parcela mais rica da população, na medida em que o que possui menor renda assume uma maior carga orçamentária. A configuração regressiva do orçamento público ratifica o processo de desigualdades sociais. A defesa dos impostos fortemente progressivos estava presente no manifesto do partido comunista, como medida de redistribuição da riqueza da burguesia (MARX & ENGELS, 2001).

3.3.2 Financiamento da Assistência Social no Brasil

Adentrando na problemática do financiamento municipal da Política de Assistência Social, ressalta-se que a CF-88 instituiu, em seu artigo 204, que seu financiamento será realizado a partir do orçamento da Seguridade Social. Na perspectiva de aprimorar os mecanismos de financiamento, foram elaboradas diversas normativas e legislações para instituir o regime de partilha de recursos entre os entes federados (União, estados e municípios), com vistas ao processo de transferência automática e permanente, mediante os pisos de financiamento, garantindo, assim, a sustentabilidade do pacto federativo e a estruturação da Política de Assistência Social de estados e municípios.

Após a Constituição Federal de 1988, pode-se dividir o financiamento em três períodos específicos: o modelo convenial, com ausência de marcos regulatórios do financiamento; após a promulgação da LOAS, com instituição de uma base de financiamento sob a condicionalidade de controle social; e marcado pela instituição do SUAS e um série de dispositivos legais que regulamentaram o repasse automático e permanente aos estados e municípios, mediante a instituição de blocos de financiamento.

O processo de regulamentação do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil segue os trânsitos semelhante ao avanço do SUAS, desta forma, identificamos como primeiro movimento de regulamentação a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) - Lei Federal 8.742/93. A mesma estabelece, em seu Artigo 27, que o financiamento da Assistência Social é responsabilidade da União, estados e municípios, além das demais contribuições sociais, previstas no art. 195 da CF-88.

A LOAS estabelece ainda que as transferências de recursos da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tenha por condições a prévia comprovação

da efetiva instituição e funcionamento de: i) Conselhos de Assistência Social de composição paritária entre governo e sociedade civil; ii) Fundos de Assistência Social com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; iii) Planos de Assistência Social; e iv) Comprovação de aporte de recursos próprios alocados nos respectivos Fundos de Assistência Social (LOAS, art.30).

Entretanto, a lógica de financiamento da LOAS tardou a ser praticada pelo Estado brasileiro, observando-se no entanto, que desde a instituição constitucional da Assistência Social em 1988 até 1996, o financiamento da Assistência Social ocorria mediante a assinatura de convênios entre os entes federados. De forma que a União financiava programas, ações e projetos estaduais e os estados financiavam ações junto aos municípios e entidades, tendo por marco legal a Carta Magna e a lei de contratos e licitações.

Entre a inscrição da Assistência Social como integrante da Seguridade Social brasileira, tendo neste conjunto de política sua fonte orçamentária, e a aprovação da LOAS, a Política de Assistência Social e, conseqüentemente, seu financiamento, não foram obtidos grandes avanços. A conjuntura político-econômica neoliberal era diametralmente oposta a garantias dos direitos sociais instituídos pela Carta Constitucional, de forma que foram impostas muitas restrições ao orçamento social do governo, instituindo a Assistência Social como um conjunto de ações fragmentadas, com orçamento muito restrito.

Em 1997, o então Ministério da Previdência e Assistência Social instituiu a NOB-97 pretendendo estabelecer critério acerca da descentralização político-administrativa da Assistência Social, com fortalecimento do papel dos municípios na execução da Política de Assistência Social, além da apresentação da sistemática operacional para o cofinanciamento das ações que compõem a Assistência Social nas três esferas de governo. A NOB-1997 provocou o avanço na institucionalização da Política de Assistência Social, retirando ações assistenciais/assistencialistas do gabinete do gestor municipal e transferindo para uma Secretaria específica. Muito embora essa institucionalização tenha mantido algumas concepções assistencialistas e paternalistas, que acompanham a execução da Assistência Social até os dias atuais, ela definiu as bases do que mais tarde se tornou o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Com a expectativa da ampliação do financiamento da Assistência Social a partir de 1998, conforme instituído pela Norma Operacional supracitada, os estados e municípios passaram a se adequar às exigências por meio da criação de Secretaria de

Assistência Social (ou congênere), Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Plano de Assistência Social, dentre outros critérios. A discussão sobre a Política de Assistência Social, mesmo não se configurando como prioridade governamental, começa a ganhar relevo no Estado brasileiro, seja pelas necessidades objetivas da população, seja pela pressão exercida pelos entes governamentais, dada a expectativa gerada com o financiamento e institucionalização da política.

Neste período histórico foram criados programas e projetos no âmbito da Assistência Social, de forma desarticulada, a exemplo do apoio financeiro as creches, que já existiam no âmbito da política de educação e eram financiadas pelo fundo municipal de Assistência Social, com rubricas específicas para esta finalidade. A visão equivocada sobre as despesas orçamentárias de assistência social é corroborada por Boschetti & Oliveira (2002), para quem o processo de financiamento da Política de Assistência Social, no período que antecede a LOAS e também nos anos seguintes, foi destinado a ações desarticuladas, paralelas e sobrepostas, não se coadunando com o escopo estabelecido pela LOAS.

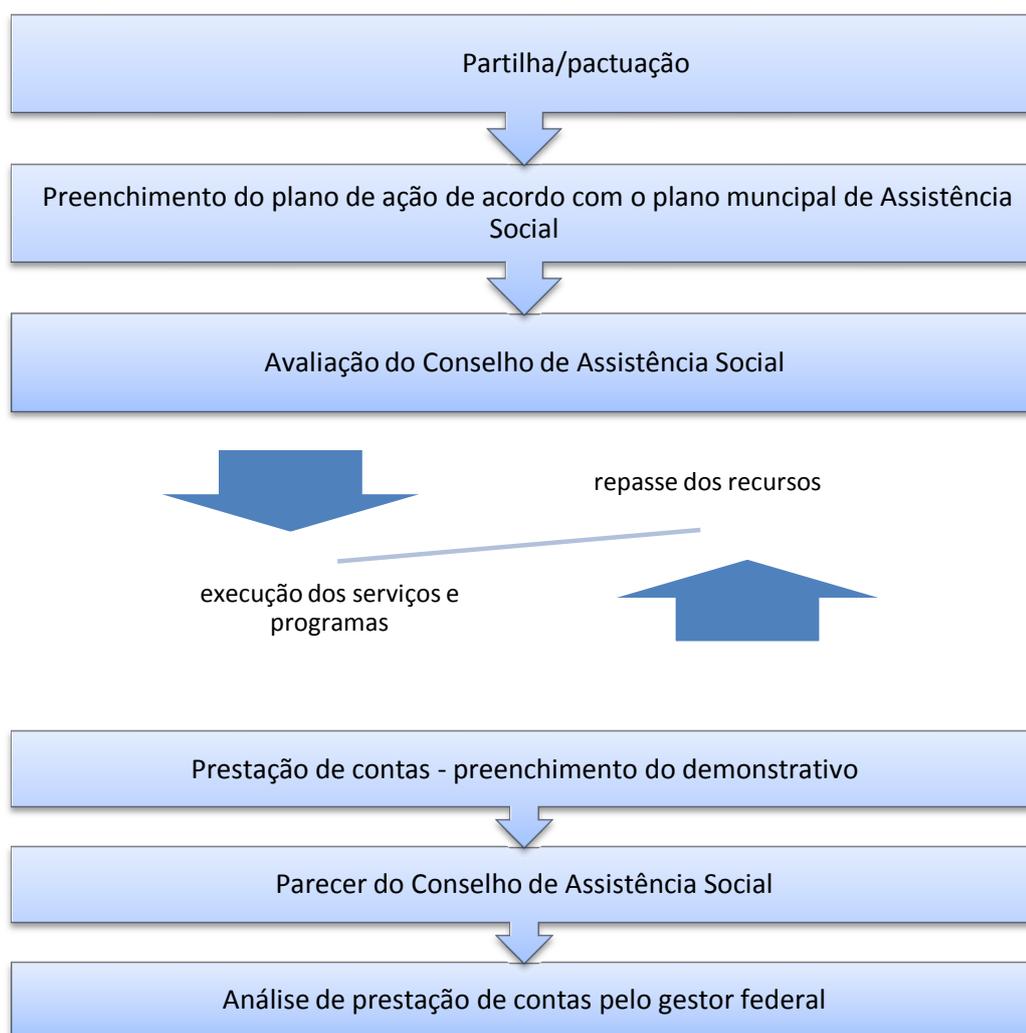
O ano de 2000 foi um importante marco para o financiamento da Assistência Social, pois cessou a assinatura de convênio como única sistemática de cofinanciamento aos estados e municípios, tendo sido instituídos dois instrumentos de gestão para o controle do processo de financiamento: portarias ministeriais ó que instituíam as formas de repasses e o volume de recursos alocados aos estados e municípios, bem como os planos de ação. Naquele período, muitos municípios já haviam se adequado às exigências impostas pela LOAS para o recebimento de recursos automáticos do FNAS, que eram a constituição do FMAS, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social e a criação dos conselhos de Assistência Social (CMAS), além de aportes financeiros de fonte municipais.

No momento anterior à constituição do SUAS, mais especificamente entre os anos 2000 e 2004, para os repasses exigia-se ainda a certidão negativa de débitos (resgatando a lógica convencional). Os montantes repassados estavam relacionados à prestação de serviços, de forma que o repasse não era automático para posterior prestação de contas: o município executava o programa/projeto ou ação e, posteriormente, a União o ressarcia pelos recursos utilizados e comprovados (MDS, 2013).

A criação do SUAS e sua regulamentação por meio de diversas normas operacionais operou grande transformação no financiamento desta política, passando a

funcionar mediante repasses regulares e automáticos. A gestão financeira passou a ser executada através dos Fundos de Assistência Social e a finalidade dos recursos era correspondente aos serviços especificados na tipificação nacional de serviços socioassistenciais. A sistemática de funcionamento estava adequada aos princípios constitucionais, bem como atendia às exigências da LOAS, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1. Ciclo de financiamento da Assistência Social



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Este novo protocolo adotado para o financiamento da política em tela, conforme explicitado na Figura 1, fortalece o pacto federativo e a descentralização político-administrativa ao conferir maior autonomia aos municípios e estados na administração dos recursos utilizados, permitindo aos gestores a possibilidade de planejar melhor a sua execução financeira. Em agosto de 2012, o governo federal publicou a Portaria nº 7.788/2012, que tratou de regulamentar o FNAS e instituir o financiamento da PNAS

por meio de blocos de financiamento, possibilitando maior flexibilidade na utilização de recursos da gestão financeira. Assim, passou-se a operar a partir de três grandes blocos: Piso de Proteção Social Básica, Piso de Proteção Social Especial e Piso Básico de Gestão. Foi editada ainda, pelo CNAS, a Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012, que aprova a nova NOB/SUAS 2012, trazendo grandes inovações em todas as áreas da Política Nacional de Assistência Social, com grande impacto no modelo do financiamento e gestão da Assistência Social.

A resolução nº 33/2012 revogou as disposições da resolução nº 130/2005, responsável por instituir a NOB/SUAS-2005, instrumento que dispôs acerca da operacionalidade da execução da Política Nacional de Assistência Social, bem como da instalação e implantação do Sistema Único da Assistência Social. Na Tabela 6, sistematizamos a distinção entre as previsões da NOB/SUAS 2005 e NOB/SUAS 2012.

Tabela 6. O financiamento da Assistência Social na NOB/SUAS 2005 e NOB/SUAS 2012

Eixos	NOB/SUAS -2005	NOB/SUAS- 2012
Transferências de recursos	Adotou os pisos de proteção social, definidos de acordo com o nível de complexidade dos programas, projetos e serviços presados, como forma de operar a transferência dos recursos para cofinanciamentofederal.	A estrutura dos pisos foi mantida, mas o cofinanciamento se dará por bloco de financiamento, correspondendo às ações, devidamente tipificados e agrupados, e às suas gestão, na forma definida em ato do Ministro de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
Piso de Proteção Social Básica	Para o cofinanciamento da Proteção Social Básica, definiu o Piso Básico de Transição e Variável.	O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais de Proteção Básica se dará por meio do Bloco de Financiamento da Proteção Social Básica. Foram mantidos os pisos básicos fixo e variável. Não fez previsão expressa aos de transição (art. 63 e 65).
Piso de Proteção Social Especial	Para o cofinanciamento da proteção social especial definiu os pisos de transição de média complexidade e piso de alta complexidade I e II.	O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais de proteção social especial se da proteção se dará por meio do bloco de financiamento da proteção social especial. Foram mantidos os pisos de média complexidade e alta complexidade, porém incluiu o piso variável de média complexidade e dividiu o piso alta complexidade em fixo e variável (art. 66 e 71).
Incentivos financeiros	Não fazia menção a incentivos financeiros à gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família. Entretanto em 2011 o Decreto nº7.636/2011-MDS, regulamentou o IGD-SUAS para estados e municípios, e lei nº 10.836/2004, instituiu o IGD-PBF.	Na esfera municipal, o apoio à gestão descentralizada do SUAS e do PBF, se dará por meio do bloco de financiamento da gestão do SUAS, do PBF e do Cadastro único. Terão como componentes o índice de gestão descentralizada municipal do SUAS-IGD-SUAS e o índice de Gestão descentralizada do PBF (art. 72 e seguintes).

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Abandonando o marco regulatório do financiamento da Política de Assistência Social e antes de analisar mais especificamente a problemática do financiamento da Assistência Social no Município dos Barreiros - PE serão feitas algumas ponderações teóricas que servirão de base para a análise realizada no capítulo 3. Além de, inicialmente, registrar que a Assistência Social integra e articula o sistema de proteção social brasileiro, a partir de uma abordagem territorializada. Analistas dos sistemas de Proteção Social, no Brasil e no mundo, sinalizam que é grande a distância entre o ótimo abstrato e o péssimo concreto, pois muitos fatores concorrem para que, no Brasil, bem-estar, seguridade social não passem de palavras (OLIVEIRA, 2003).

A Assistência não escapa dessa conclusão pouco otimista, pois, ainda que tenha suas particularidades, não pode ser pensada sob uma ótica setorialista, como se suas dificuldades não fizessem parte de uma lógica mais ampla que vem afetando, de maneira crescente, esses sistemas de Proteção Social. Nesse contexto, é salutar entender os dilemas que envolvem e influenciam na atual Política de Assistência Social e seu financiamento. Três chaves heurísticas podem nos auxiliar para a compreensão dos limites da Política de Assistência Social, no Brasil, na contemporaneidade; são as seguintes: a fragilidade do processo de descentralização político-administrativo brasileiro, a constituição do fundo público, enquanto mecanismo de expropriação de recursos das políticas sociais, em especial da Seguridade Social para aplicação no orçamento fiscal, e o subfinanciamento sofrido por esta política na realidade atual brasileira.

No âmbito da descentralização político-administrativa que foi evocada no Brasil após a Constituição Federal de 1988, a Assistência Social sofreu o processo de descentralização e, mais especificamente, municipalização com vistas a tornar mais eficaz a ação governamental nesta área de atuação. Suas recomendações, contudo, não tiveram um destino diferente daqueles sofridos pelas demais políticas sociais, nas quais não foi auferida sua materialização enquanto reorientação de gestão políticas do governo federal.

A descentralização no campo da Assistência Social possui um ingrediente específico que é a sua utilização como instrumento de patronagem e negociação política entre os diferentes entes federados e suas bases políticas, conforme salienta Almeida (1995 *apud* ARRETCHE, 2011). Nesta perspectiva, descentralizar significaria abrir mão de uma moeda de troca política que, ainda que claramente insuficiente diante das

necessidades nacionais, não é irrelevante, pois representa aproximadamente 1% do PIB do país.

Neste âmbito, identifica-se ainda uma grande concentração de recursos financeiros na União, sendo este o ente federado que possui maior capacidade de tributação na alocação de recursos da dívida pública, como juros, encargos e amortizações (BEHRING, 2009). Dos recursos alocados no Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS), aproximadamente 93% estão direcionados ao pagamento do Benefício de Prestação Continuada. Esse fato proporciona grande concentração de recursos sob decisão e execução da União, comprometendo o processo de repasse automático que estruturaria a rede socioassistencial e contribuiria com o fortalecimento do SUAS como política universal para quem dela necessitar (SALVADOR, 2010).

Esta reconcentração ou recentralização de recursos no âmbito da gestão federal facilita a guinada dada no âmbito do conjunto orçamentário, onde se utiliza de recursos oriundos do fundo público para as políticas sociais, visando dar cobertura ao orçamento fiscal, mais especificamente a dívida pública. Assim, arquitetase a fragilização da descentralização político-administrativa, com a introdução de instrumentos de desvinculação de recursos das contribuições sociais, que não são compartilhadas com os estados e municípios.

3.3.3 O Financiamento da Assistência Social - montante e participação no orçamento da União

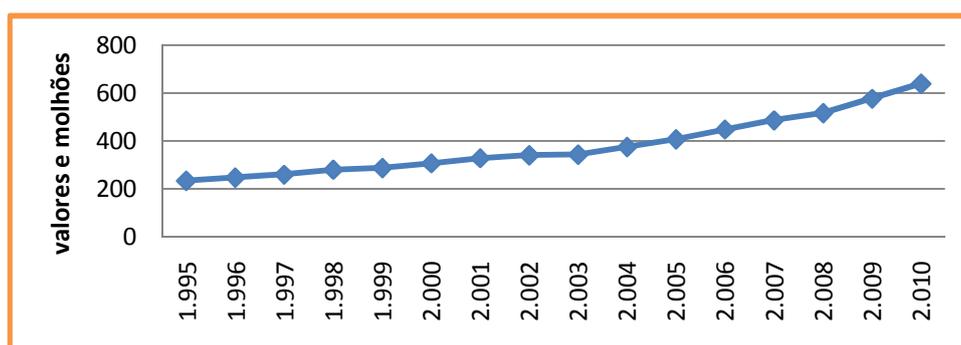
Contextualizando a realidade do financiamento a partir da experiência empírica da gestão municipal, pode-se inferir que o modelo de financiamento da Assistência Social no Brasil, embora tenha galgado muitos avanços no campo de sua normatização e execução, ainda se configura como um modelo de subfinanciamento. Neste aspecto, os direitos constitucionais garantidos neste campo de atuação acabam por não se realizar de maneira eficiente, pois os recursos são insuficientes para o custeio total das ações propostas nas pactuações.

Após a promulgação da constituição cidadã, é patente o crescimento dos gastos sociais do governo federal, o que nos permite inferir que os direitos sociais estão mais consistentes no Brasil do que em outrora. Ressaltamos, entretanto, em sintonia com Iamamoto (2008), que os avanços no campo dos direitos sociais buscam promover uma

compensação do ãdesastre socialö gerado pela atual política econômica e pela ausência de reformas efetivas e eficazes, de forma que a ampliação dos gastos sociais não implica necessariamente na melhora da qualidade de vida da população, ou tampouco a redução da desigualdade social.

No Gráfico 1 é apresentada a evolução dos gastos social federal³⁴ entre os anos de 1995 e 2010, baseado num estudo do IPEA (2010).

Gráfico 1. Evolução do gasto social federal entre os anos-de 1995 e 2010.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do IPEA (2010).

O padrão de evolução dos gastos sociais é distinto no período em que o Brasil foi Governado por Fernando Henrique Cardoso e por Luiz Inácio -Lulaø da Silva. No primeiro período, os gastos cresceram 45% no primeiro intervalo de oito anos (1995-2002), enquanto que no período entre 2002-2010 os gastos cresceram numa razão de 86%. A diferenciação do gasto federal entre dois governos distintos denota uma mudança na estratégia de governo: a mudança do padrão de gestão neoliberal para um padrão misto que, embora não tenha superado os ditames neoliberais, adotou medidas neodesenvolvimentista próprias dos governos de centro-esquerda, que emergiram na América Latina, nas décadas de 1990 e 2000.

Acerca dos debates sobre a ampliação dos gastos sociais, atores como Oliveira (1998) e Salvador (2010) alertam para a utilização do fundo público, via financiamento das políticas sociais, para o investimento na reprodução da força de trabalho, tendo nos gastos sociais uma estratégia fundamental para a manutenção da taxa de lucro do capitalismo. Para Francisco de Oliveira (1998, p. 19-20), ão fundo público, em suas

³⁴ Neste estudo realizado pelo IPEA, são considerados gastos sociais o investimento nas áreas de assistência social previdência social, habitação, trabalho, saúde, educação, desenvolvimento agrário, cultura, dentre outras.

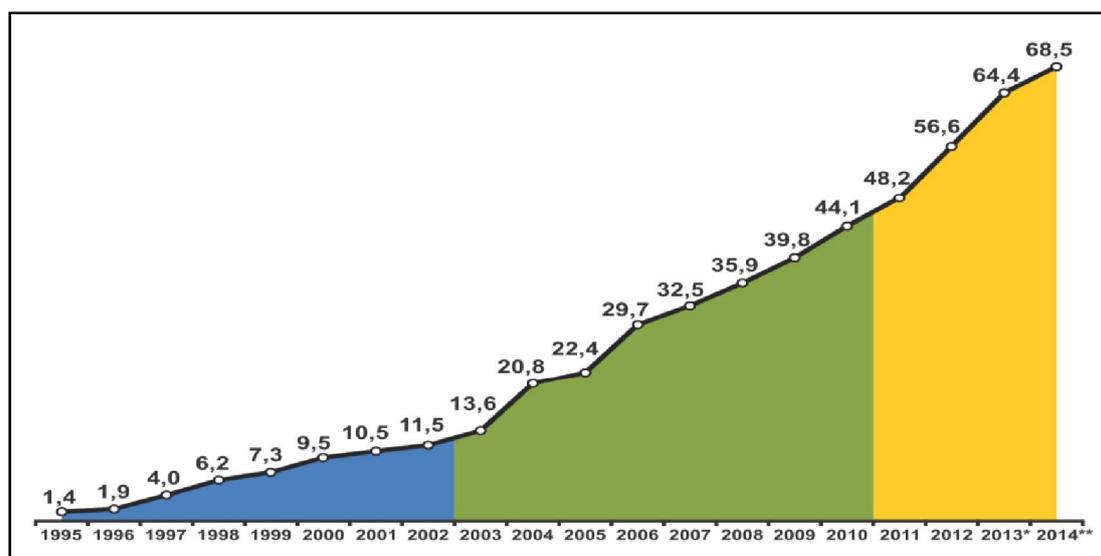
diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais.

A estratégia de utilização do fundo público para a manutenção da taxa de crescimento que propicia a manutenção do sistema de produção capitalista tem nos programas assistenciais do PBF e BPC exemplos fundamentais. No atual discurso governamental, propala-se a ideia de que o PBF tratou de promover a superação da extrema pobreza; entendemos, no entanto, que o PBF é uma ação de alívio à extrema pobreza, não possibilitando a sua superação, se configurando como um verdadeiro grande jogo de números.

Tais programas contam com uma ação estratégica de duplo efeito: se, por um lado, trata de aliviar a extrema pobreza e promover renda às famílias em situação de pobreza; por outro lado, sua grande incidência no território com baixo desenvolvimento econômico promove a circulação significativa de benefícios, que são diretamente inseridos no mercado, pelas vias do consumo das classes C e D. Tal mecanismo permite uma maior dinâmica da vida econômica de vários municípios, que tem nos usuários dos programas de transferência de renda um mercado de consumo importante.

Quando analisada especificamente a evolução do gasto federal com a Política de Assistência Social, percebe-se que ela apresenta, assim como a evolução do gasto social federal, uma evolução positiva e constante. Analisando o Gráfico 2, percebe-se que, no período entre 1995 e 2002, esta política apresentou um crescimento em sua destinação financeira de 721%; já no mesmo intervalo entre 2003 e 2010, ela cresceu 224%; por fim, no primeiro governo da presidente Dilma Roussef, compreendido entre os anos de 2011 e 2014, a Assistência Social ampliou seu orçamento em 42%.

Gráfico 2. Orçamento executado pela Assistência Social no Brasil, entre 1995 e 2014, em bilhões de reais.



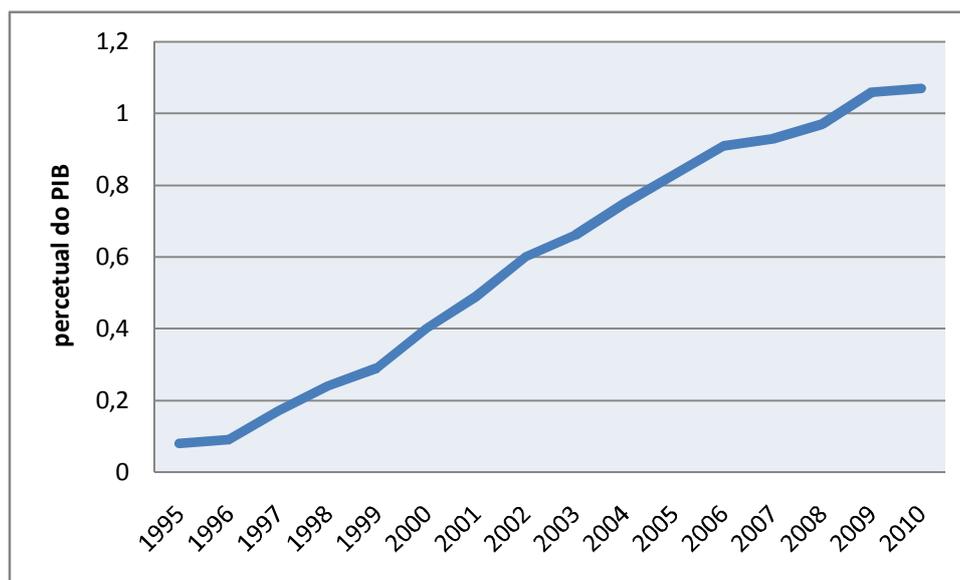
Fonte: CONGEMAS (2014).³⁵

A análise do Gráfico 2 revela uma distinção importante entre os níveis de crescimento do gasto social federal e dos recursos alocados do FNAS. Enquanto na análise dos gastos sociais, o governo do PSDB mostrava um crescimento muito inferior ao do governo PT, neste gráfico a lógica se inverte: o governo de Fernando Henrique Cardoso ampliou o investimento em Assistência Social na proporção de 721%, crescimento superior a todo período do governo PT, que somados 12 anos de governo atingiu 403%.

Embora a evolução no financiamento no período entre 1995 e 2002, em termos percentuais, tenha sido superior aos demais períodos, destaca-se que, antes de 1995, a política em destaque era incipiente, adquirido relevância no bojo das políticas sociais brasileiras com a promulgação da LOAS, em 1993. Os desdobramentos da LOAS conduziram a União a ampliar o processo de institucionalização da Assistência Social, com a ampliação da municipalização e repasse financeiro aos municípios e estados, de forma que o crescimento financeiro inicial serviu para montar as bases institucionais do que mais tarde viria se tornar o SUAS.

³⁵ Apresentação realizada no XVI encontro nacional do Colegiado de Gestores de Assistência Social- CONGEMAS

Gráfico 3. Gasto da Assistência Social, em percentual do PIB, entre os anos 2005 e 2010.

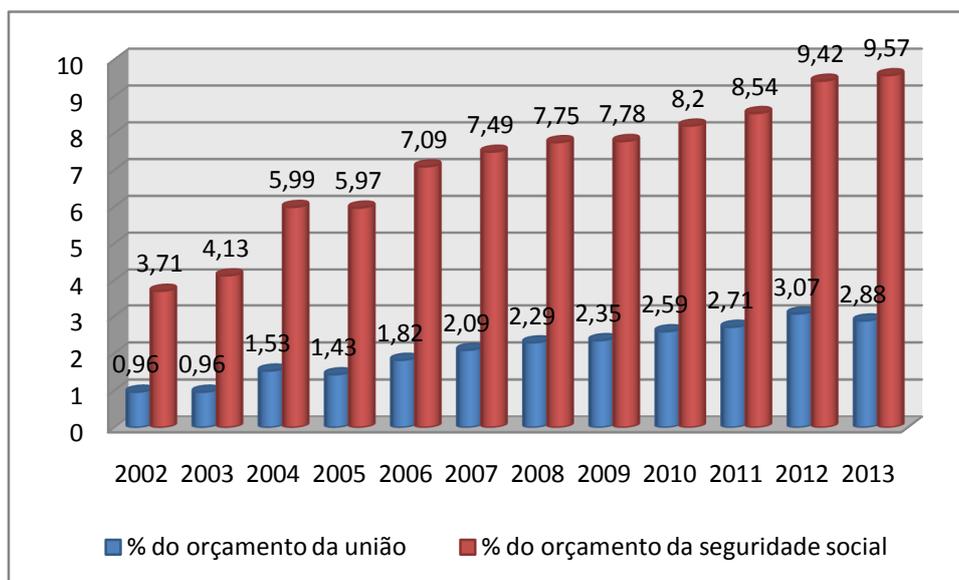


Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do ANFIP (2010).

Quando analisamos a evolução dos gastos sob o prisma do montante dos recursos da assistência e sua representação percentual no PIB do país (Gráfico 3), identificamos que no período de 1995-2010 a participação da Assistência Social passou de 0,1% para 1,1%, mantendo uma média de crescimento semelhante entre os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e o de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Quando comparado o avanço dos direitos sociais expressos nas políticas de alívio da pobreza e de enfrentamento da desigualdade social, em relação a outros governos, identifica-se que, se tomados como parâmetro os gastos sociais, o governo Lula (2003-2010) possui uma maior carga orçamentária dispendida; entretanto, se verificamos o volume de crescimento especificamente da Política de Assistência Social, identifica-se um crescimento levemente superior no governo FHC (1995-2002).

O Gráfico 4 apresenta a evolução percentual dos gastos com Assistência Social, comparada com os recursos destinados ao Orçamento Geral da União (OGU) e com as políticas de Seguridade Social. É ilustrada no Gráfico 4 a participação relativa dos gastos com Assistência Social entre os anos de 2002 e 2013, apresentando um crescimento de aproximadamente 218%, enquanto sua comparação ao orçamento da Seguridade Social cresceu no mesmo período 154%. O crescimento apresenta certa linearidade, registrando um incremento maior após o ano de 2004, em virtude da criação do Programa Bolsa Família, por meio da Lei nº 10.836/2004.

Gráfico 4. Evolução do orçamento da Assistência Social nos orçamentos da União e da Seguridade Social, entre 2002 e 2013.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SIAF.

Analisando a evolução dos gastos da Assistência Social no interior do orçamento da União e da Seguridade Social, identificamos ainda a continuidade do seu crescimento, chegando a atingir aproximadamente 3% dos recursos da União e, aproximadamente, 10% dos recursos alocados na política de Seguridade Social. Estes números reforçam a tese de Mota (2000) de que existe, no âmbito da Seguridade Social, uma tendência de redução dos gastos com a previdência social e sua substituição pela assistencialização do trabalhador, por meio de benefícios de transferência de renda, desconstruindo conquistas trabalhistas.

Numa perspectiva oposta, a tendência na evolução dos gastos específicos da Assistência Social expressa ainda a possibilidade de ampliação dos direitos sociais expressos na carta constitucional de 1988, apregoando a capacidade que a Política de Assistência Social estaria adquirindo em distribuir renda, na perspectiva de redução da pobreza e da extrema pobreza. Estes avanços incluiriam, ainda, os ganhos representados na estruturação do SUAS e seus desdobramentos, como a participação dos usuários e trabalhos do SUAS no controle social, a instituição da vigilância socioassistencial, o atendimento territorializado da política, dentre outros.

Em relação desempenho econômico e social do Brasil, Fagnani (2011) apresenta posições muito otimistas. O autor alega que as mudanças estratégicas de governo realizadas na última década possibilitaram seu crescimento em diversas áreas: econômica, geração de emprego e renda, aumento do gasto social, valorização do

salário mínimo e estabelecimento de políticas universais, promovendo a integração entre o desenvolvimento social e a política econômica, sendo este o maior legado do governo Lula.

Esse panorama nacional, traçado nos gráficos acima, bem como na análise de Fagnani (2011), precisam ser analisados em comparação ao padrão de desenvolvimento regional. Essa discussão pode ser subsidiada pelo relatório da CEPAL, intitulado de *“Panorama Social da América Latina”*, no qual a instituição conclui que os avanços no âmbito do desenvolvimento econômico e social estão relacionados ao seguinte quadro social:

Por um lado, está diminuindo a pobreza e a desigualdade na região, e sua principal causa é, em primeiro lugar, o incremento nos rendimentos do trabalho e, em segundo, o aumento das transferências públicas aos setores mais vulneráveis. Por outro, mantém-se a rigidez das brechas produtivas e a pouca mobilidade desde os setores de baixa produtividade em grupos específicos [...] o aumento do gasto social é evidente, como também a resposta, desde o gasto e a proteção social, para mitigar o impacto da crise de 2008-2009 nos setores mais vulneráveis, contudo os sistemas de proteção social distam de ser inclusivos e mostram vazios que reproduzem a vulnerabilidade e a estratificação no acesso à Seguridade Social (CEPAL, 2001, p.07).

Pochmann (2007, p. 76), analisando alguns traços do gasto social nas últimas décadas, apresenta algumas inconsistências do compromisso do governo com os direitos sociais, uma vez que, segundo o autor:

Enquanto programas como o Bolsa Família garante a 8 milhões de famílias o acesso a um benefício monetário, cujo montante representa somente 0,3% do PIB, a política de juros do Governo Federal transfere anualmente a poucas famílias ricas uma quantia monetária equivalente a 7% do PIB. Por conta disso, torna-se muito difícil conter a desigualdade de renda e riqueza no Brasil.

O mesmo autor pontua ainda que os efeitos dos gastos sociais não são mais amplos porque, em seu interior, ainda há uma importante redução derivada do pagamento da dívida pública que, segundo Pochmann (2007), equivalia em 2005 a 56% do total de recursos comprometidos com a área social do governo. A ampliação do orçamento social, expresso dentre outros indicadores, no avanço do orçamento destinado à Política de Assistência Social e à estruturação de alguns programas de alívio da pobreza, por si só, não são suficientes para inferir que o Brasil realizou grandes mudanças no modelo de desenvolvimento social. O atual sistema de proteção social -

do qual a Política de Assistência Social é partícipe, não possui previsões de redistribuição de renda, nem são capazes de garantir a redução da desigualdade social, que se torna estrutural no capitalismo, sendo a pobreza, a desigualdade e a vulnerabilidade social e pessoal apenas expressões fenomênicas da questão social que integram o modo de produção capitalista.

CAPÍTULO 4

O FINANCIAMENTO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DOS BARREIROS-PE

Neste capítulo será apresentado um panorama geral do Município dos Barreiros ó PE, com levantamento do perfil sócio demográfico, a fim de compreendermos a atual configuração social e política do município, bem como sua cadeia produtiva e a configuração da questão social no município. Para tanto, nos utilizamos de dados secundários coletados junto a institutos e portais reconhecidos, a exemplo do IBGE ó seja por meio dos dados analisados diretamente na publicação do senso, seja na consulta do banco de dados sidra ó, DATASUS, IPEA, DATA SOCIAL, dentre outros, além de dados empíricos acumulados em sete anos de trabalho no município.

Em seguida, será discorrido sobre a configuração da Política de Assistência Social no município, sua trajetória histórica e política, rede de atendimento, modo de funcionamento e sua relação com a cultura regional de assistencialismo/coronelismo, que impõem limites específicos a gestão do SUAS, assim como o processo de desenvolvimento institucional. Finalmente, será analisado o processo de financiamento, procurando trabalhar algumas categorias centrais, para a análise teórico-metodológica do financiamento da Assistência Social e sua relação com os processos macrossociais e políticos.

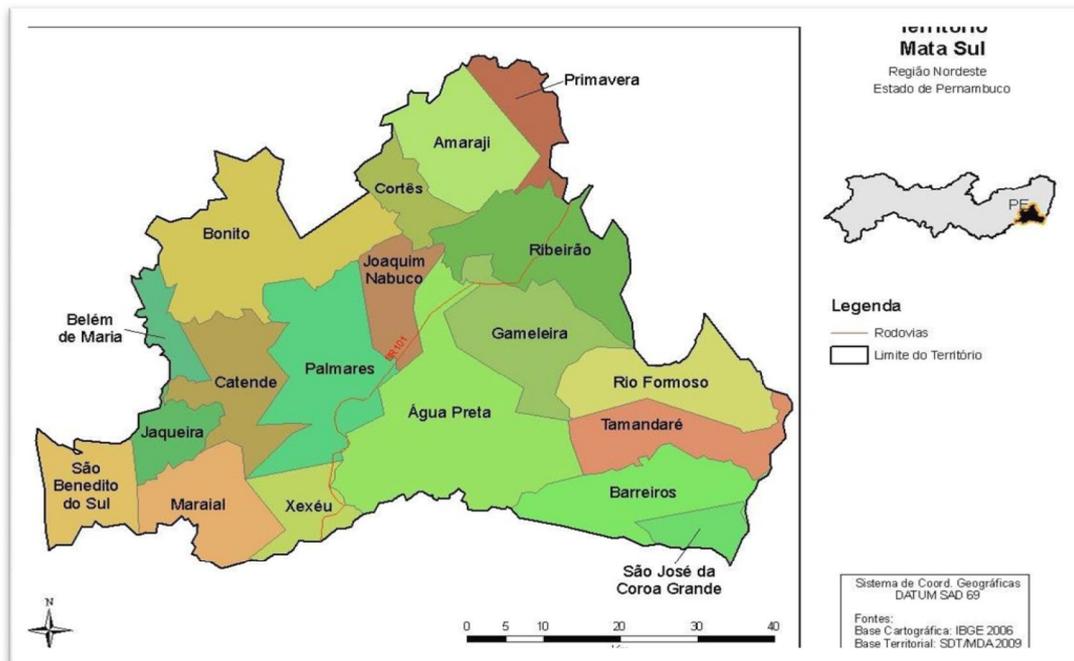
4.1 Contextualização da unidade empírica de análise - o Município dos Barreiros-PE.

A pesquisa desenvolvida no Município dos Barreiros tratou de analisar o processo de financiamento da Política de Assistência Social neste território. Destacamos que a Assistência Social ao longo de sua história teve importante papel na reprodução do sistema político-econômico do país, cuja tradição sinaliza aspectos fragmentados, focalizados e celetistas.

A cidade dos Barreiros está localizada no Litoral Sul de Pernambuco, a latitude 08°49'06" sule a longitude 35°11'11" oeste, apresentando uma altitude de 22 metros. O município dista em 102 km de Recife, capital do Estado de Pernambuco,

fazendo fronteiras com os municípios de São José da Coroa Grande, Rio Formoso, Tamandaré e Jacuípe - AL, conforme pode ser visualizado na Figura 2³⁶.

Figura 2. Zona da Mata Sul de Pernambuco

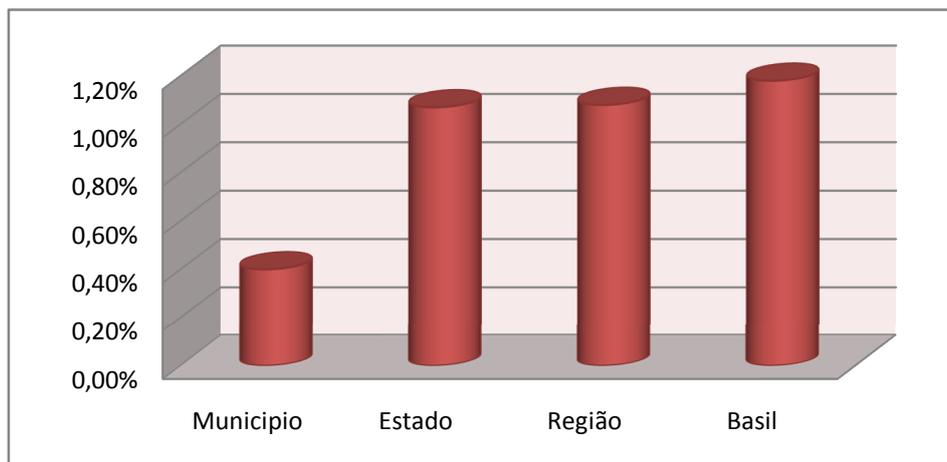


Fonte: disponível em <http://www.brasil-turismo.com/imagens/mapa-pernambuco.jpg>

Segundo dados do IBGE (2010), a cidade possuía, em 2010, a população de 40.742 habitantes e atualmente, conforme estimativa do mesmo instituto, o município conta com 41.987 habitantes. Entre os Censos de 2000 e 2010, a cidade ampliou sua população a uma taxa de 0,40% ao ano, taxa essa inferior àquela registrada no Estado de Pernambuco, que ficou no patamar de 1,07% ao ano, e igualmente inferior à região Nordeste, que registrou a taxa de 1,08%, conforme demonstra o Gráfico 5.

A diferença da taxa de crescimento identificada no Gráfico 5, entre município, estado, região e país, exige uma análise especial. Os últimos Censos do IBGE foram realizados nos anos de 2000 e 2010, no período do inverno, ocasião na qual o município em análise sofreu episódios de grandes enchentes, fazendo com que parte da população se deslocasse para os municípios circunvizinhos e afetando sobremaneira os resultados deste indicador demográfico. A prefeitura dos Barreiros, com base no levantamento dos domicílios, estima que a quantidade de habitante é superior aos dados apresentados pelo IBGE, computando aproximadamente 50 mil habitantes.

³⁶ Disponível em <<http://www.brasil-turismo.com/imagens/mapa-pernambuco.jpg>. > acessado em 17.05.14 as 20:22.

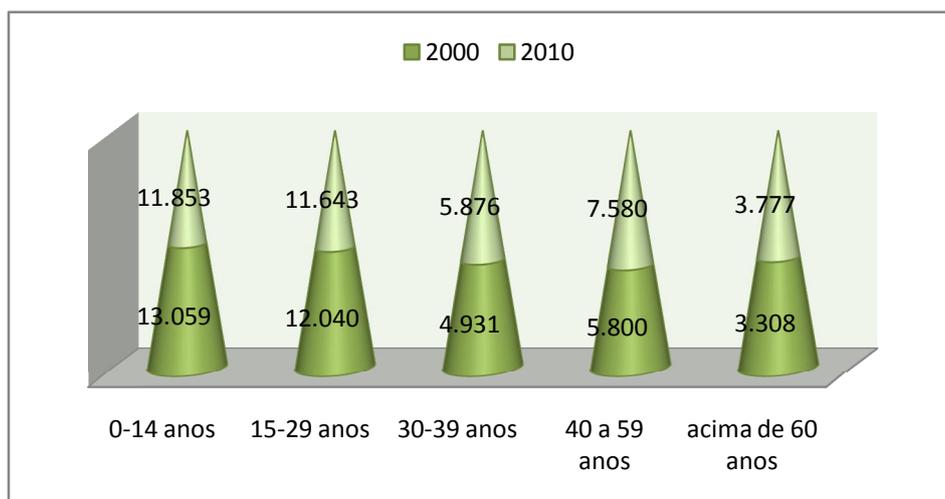
Gráfico 5. Taxa de crescimento anual por área selecionada entre os anos de 2000 e 2010.

Fonte: IBGE (2010).

A diferença populacional identificada entre os dados oficiais do IBGE e as projeções realizadas pelo município apresenta diversas implicações práticas para a gestão pública. A principal implicação se refere ao financiamento das políticas sociais, nos marcos do atual pacto federativo, uma vez que os repasses de recursos da União e estados tem por base o número de habitantes, a exemplo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), bem como alguns repasses da Política de Saúde e da Assistência Social.

Entre os Censos de 2000 e 2010, a taxa de urbanização também apresentou alterações: no primeiro período, o município possuía população urbana de 79,29%, enquanto no segundo essa taxa foi elevada para 83,43%. Identificam-se também alterações demográficas importantes, no mesmo período analisado, como o crescimento de 1,3% da população idosa, com percentual atual de 9,3%, e, em contrapartida, o segmento etário de 0 a 14 anos registrou crescimento negativo. Em 2000, este segmento populacional representava 33,4%, passando a representar 29,1% do total da população, representando uma redução de 1.206 indivíduos, conforme melhor detalhado no Gráfico 6.

Gráfico 6. População residente no município, por faixa etária, entre os anos de 2000 e 2010.



Fonte: IBGE (2000 e 2010).

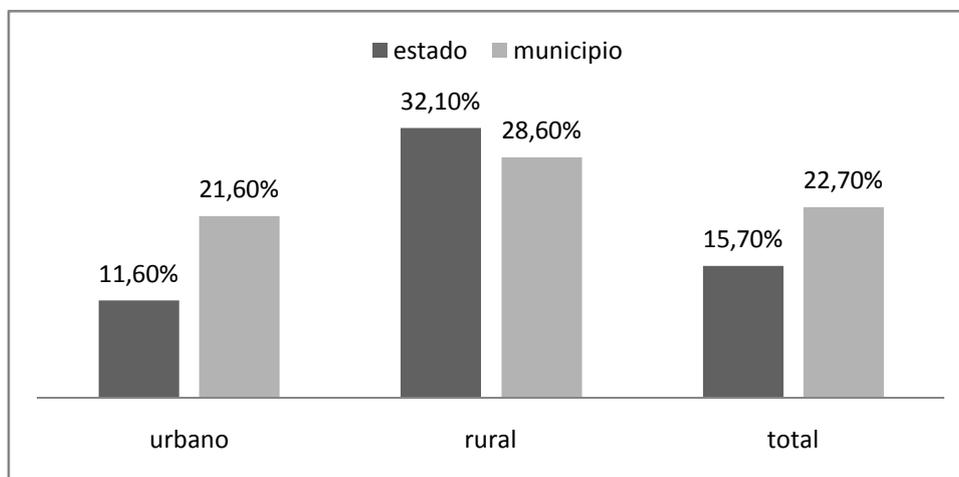
Na perspectiva de apresentar alguns dados sobre a taxa de pobreza no município, nos deparamos com alguns limites conceituais, que implicaram na divergência de dados de acordo com o conceito adotado. É sabido que a pobreza, enquanto expressão da questão social, representa as contradições da sociabilidade nos marcos da sociabilidade capitalista, de forma que existem diversos indicadores para mesurar a pobreza de um determinado território, como renda individual e familiar, condição de moradia, acesso à saúde, saneamento básico, acesso à educação, dentre outros.

Assim, podemos inferir que o conceito de pobreza possui características multidimensionais; entretanto, os principais dados disponíveis pelos órgãos oficiais tratam a pobreza como relação da renda necessária para manutenção das necessidades básicas. Nesse aspecto, os dados do Governo em relação à pobreza abrangem todas as famílias que possuem até R\$ 140,00 de renda per capita, enquanto são categorizados na extrema pobreza os que possuem renda de até R\$ 70,00 per capita.

Em relação à pobreza no Município dos Barreiros, os dados da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) aponta a existência de 23.347 habitantes na linha da pobreza, que corresponde a 56% da população. Ao adotar por parâmetro os dados disponibilizados pelo IBGE (2010), identificamos uma pequena alteração, de forma que a incidência de pobreza atinge 61,09% dos cidadãos. Os dados do Censo Demográfico do IBGE de 2010 demonstram que a presença de cidadãos em extrema pobreza possui configurações distintas entre a zona urbana e rural. No Município dos Barreiros, a população residente no território urbano é mais pauperizada de que a

população em território rural, enquanto na média do estado esta situação se inverte, conforme fica evidenciado no Gráfico 7.

Gráfico 7. Participação da população extremamente pobre no município dos Barreiros e no estado- por situação de domicílio.



Fonte: IBGE (2010).

Considerando os altos índices de pobreza apresentados, torna-se possível inferir a forte incidência da pobreza no Município dos Barreiros; de forma que a Política de Assistência Social não assume o caráter de excepcionalidade, uma vez que o público usuário da Assistência Social diz respeito à maioria da população. Em paralelo à configuração dos indicadores de pobreza no município, foi buscado identificar a relação entre igualdade e desigualdade social, por meio do coeficiente de GINI³⁷.

Em 2014, no município de Barreiros, este coeficiente era de 0,41, enquanto no Estado de Pernambuco era de 0,46, e no Brasil era 0,54. Na relação entre os entes federados, o município em análise possui o melhor índice de igualdade; entretanto, esta igualdade revelada pelo índice de GINI tem por fator preponderante não a renda partilhada, mas um nível de igualdade advinda da pobreza massiva da população.

Visando adentrar um pouco mais na qualidade de vida da população, em contraponto com o índice de pobreza e de desigualdade, foi utilizada como ferramenta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)³⁸. No ano de 2015, o Município dos Barreiros tinha o IDH de 0,586, enquanto o Estado de Pernambuco registrava o índice

³⁷O Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Conrado GINI, em 1912. É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda e o seu oposto a completa desigualdade.

³⁸ Criado por Mahbubul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, o IDH é uma medida resumida do progresso em longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde.

de 0,673 e do país 0,730. Logo, conclui-se que a qualidade de vida da população dos Barreiros, suas capacidades e necessidades, estão inferiores ao desenvolvimento humana geral do Estado de Pernambuco e do Brasil, e muito próxima das cidades pernambucanas que registram os priores IDHS, a exemplo da cidade de Inajá, no Sertão do Moxotó, que possui IDH de 0,526. Contudo, este índice municipal tem apresentado evolução constante desde o ano de 1991, quando era 0,404, passando a 0,471 em 2000 e atingindo o atual patamar de 0,586.

Movimento de ascensão semelhante o IDH acontece com o perfil de alfabetização do município, que se configura como um dos indicadores do IDH. A Tabela 7exibe o perfil de alfabetização da população, que revela índices de acesso à educação formal ainda insuficientes para os padrões de desenvolvimento global, mesmo considerando um grande avanço da educação no país desde o ano de 1991, quando a taxa de analfabetismo era de 38,8, para a taxa de analfabetismo de 20,7, registrada atualmente.

Tabela 7. Perfil de alfabetização da população do Município dos Barreiros - PE

Ano	Taxa de analfabetismo	População não alfabetizada	População acima de 15 anos
1991	38,8	9076	23382
2000	28,8	7418	25799
2010	20,7	513	28102

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do DATASUS.

Entre 2005 e 2009, segundo o IBGE, o Produto Interno Bruto (PIB) do município cresceu 55,0%, passando de R\$ 110,3 milhões para R\$ 171,0 milhões. O crescimento percentual foi inferior ao verificado no estado, visto que em Pernambuco atingiu 57,1%, no mesmo período. A participação do PIB do município na composição do PIB estadual diminuiu de 0,22% para 0,20% no período de 2005 a 2009. No ano de 2010, O PIB *per capita* do município atingiu R\$ 5.870,01, segundo dados do mesmo instituto (IBGE, 2010)³⁹.

A Mata Sul Pernambucana, na qual o município está inserido, é um território tradicional da economia canavieira. Durante séculos a monocultura da cana-de-açúcar

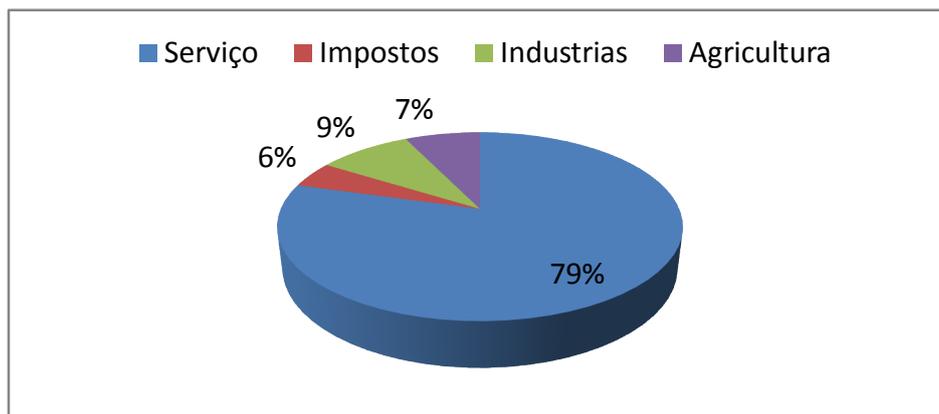
³⁹<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=260140&idtema=125&search=pernambuco|barreiros|produto-interno-bruto-dos-municipios-2011>. Acesso em: 08/02/14.

constituiu-se como sua principal fonte de renda, até a década de 1970, quando duas unidades de processamento de açúcar e álcool coexistiam no município: a usina Rio Una e a usina Central Barreiros. A primeira usina decretou falência no início da segunda metade do século XX, enquanto a usina Central Barreiros estendeu suas atividades até 1997, quando abandonou a estrutura produtiva, deixando mais de 5.000 funcionários desempregados.

Mesmo com o fechamento dessas usinas, a tradição açucareira não se exauriu na cidade dos Barreiros, uma vez que 70% das terras cultiváveis do município ainda são dedicadas ao plantio da cana-de-açúcar. De forma que a colheita deste produto acaba sendo destinada a unidades de processamento de cana existentes na região que, além de proporcionar a venda deste produto, empregam no período de safra cerca de 2.500 trabalhadores rurais.

A monocultura da cana-de-açúcar se configura como um sistema sociometabólico, que envolveu e influenciou todas as dimensões da sociedade com seus traços coronelistas, assistencialista, patrimonialista e autoritário, mantendo forte aproximação/dominação com o poder político regional. Embora a cana-de-açúcar seja uma cultura em declínio na Mata Sul Pernambucana, percebe-se que o grau de destruição na sociabilidade da população local se mantém, promovendo forte desmobilização social e reprodução dos traços paternalistas que conformam e corroboram a manutenção de abordagens assistencialistas na cultura política local.

A decadência do cultivo da cana-de-açúcar promoveu oportunidades para outras atividades econômicas, como a comercialização de produtos e serviços, firmando o município como um importante polo comercial do litoral sul, além das atividades turísticas, uma vez que o município em tela está localizado numa região litorânea, com fluxo intenso de turistas. Entretanto, o setor econômico que mais se destaca no município é o setor de serviço, com participação de 79% no PIB municipal, conforme fica evidenciado no Gráfico 8.

Gráfico 8. Participação dos setores econômicos no PIB em 2009.

Fonte: IBGE (2010).

O Município dos Barreiros está localizado a 60 km de distância do Porto de Suape, recebendo assim grande influência desse novo polo industrial de Pernambuco, através da absorção de um contingente de 350 a 400 trabalhadores do município. O avanço do processo de industrialização no território estratégico de SUAPE tem provocado uma guinada do nicho econômico, bem como da oportunidade de emprego, fazendo surgir pequenos polos industriais para atender as necessidades de produtos pelas grandes indústrias instaladas em SUAPE.

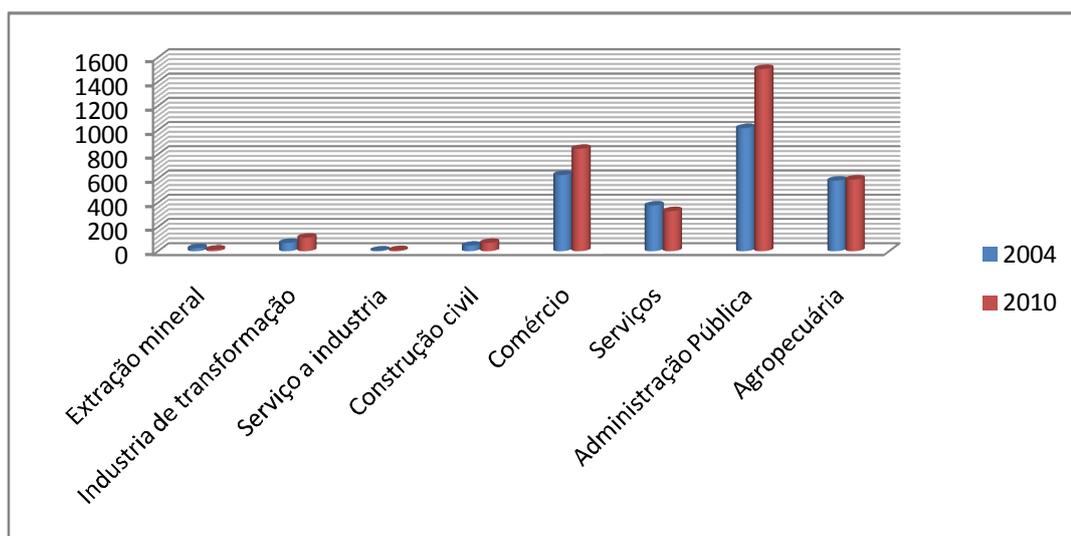
Neste contexto, o município de Sirinhaém, distante 30 km de Barreiros, foi contemplado com uma indústria do ramo de metal-mecânica visando atender ao Estaleiro Atlântico Sul, e o município de Rio Formoso, situado a 23 km de Barreiros, recebeu duas fábricas de peças para o mercado de eletroeletrônicos, visando o Porto de Suape. Essas indústrias representam para a Mata Sul Pernambucana uma possibilidade real de substituição da forma tradicional de produção, representada nas antigas usinas, além de uma relação de trabalho mais estável e com as garantias trabalhistas formais.

Com a substituição da atividade econômica na região da monocultura da cana-de-açúcar para indústrias de pequeno e médio porte, em diversos ramos de atividades, o Município dos Barreiros iniciou um processo de articulação econômica e, nos últimos 10 meses, conseguiu a instalação de três indústrias, com previsão de gerar cerca de 300 empregos diretos. Para tanto foi desapropriada uma área de 30 hectares de terra da antiga usina central Barreiros e disponibilizada a empresários com interesse em investir na região.

O cenário do mercado de trabalho tem apresentado saldo positivo nos últimos cinco anos. O número de vagas criadas no período entre 2004 a 2010 foi de 304. No último ano as admissões registraram 750 contratações contra 623 demissões. Segundo dados do DATASUS, o mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 3.483 postos, 26,4% a mais em relação a 2004. O desempenho do município ficou abaixo da média verificada para o Estado de Pernambuco, que cresceu 50,3% no mesmo período.

Entre todos os setores de emprego no município, a administração pública registrou o maior volume de empregos formais em 2010, com 1.505 postos de trabalho, seguido pelo setor de comércio, com 847 postos. Somados, estes dois setores representam 67,5% do total dos empregos formais do município. Identificamos lugar de destaque também para os setores de agropecuária e serviços, que ocupam, respectivamente, o terceiro e quarto lugar no total de postos de trabalho gerados, conforme o Gráfico 9.

Gráfico 9. Distribuição de postos de trabalho formais por setor de atividade entre 2004 e 2010.



Fonte: DATASUS (2015).

O Município dos Barreiros integra a Bacia do Rio Una, que se caracteriza pela confluência de vários rios, além de ser banhado pelos rios Carimã e Itaperibu. Em 2010, esta região sofreu fortes enchentes, sendo este município um dos mais afetados na região da Mata Sul pernambucana. Tal fenômeno trouxe consequência de difícil mensuração do ponto de vista econômico e social. Segundo dados da Defesa Civil do município, aproximadamente 5.000 famílias ficaram desabrigadas; destas cerca de 3.000 perderam suas residências.

Para o atendimento emergencial desta catástrofe natural, estruturou-se o que o Governo do Estado chamou de "Operação Reconstrução"⁴⁰, com a criação do gabinete da crise, visando agir no alívio imediato das necessidades diversas apresentadas pela população, como ausência de alimentos, residências, medicações, agasalhos, etc.; além da formação de um equipe de cunho mais técnico, para o planejamento das ações governamentais a médio e longo prazo, como foi o caso das barragens de contenção e o novo plano de habitação para a região atingidas.

Durante a Operação Reconstrução, o município foi contemplado com a construção de 4.233 novas unidades habitacionais, destinadas às famílias que tiveram sua residência danificada ou destruída pelas enchentes. O processo de construção das unidades habitacionais e sua destinação a população se estende até a presente data. Até o momento, foram entregues 2.450 casas, restando 1.783, que ainda estão em processo de construção. Ressalta-se ainda que, dos conjuntos residenciais entregues, era prevista a construção de equipamentos públicos, como creches, escolas, unidades de saúde e CRAS; entretanto, a comunidade permanece sem a devida atenção dos poderes públicos.

4.2 A Política de Assistência Social no Município dos Barreiros e o processo de financiamento

A Política de Assistência Social sofre um movimento contraditório e permanente entre a garantia da proteção social e a assistencialização da população, conforme tratado no Capítulo 2. Em municípios de pequeno porte, nos quais existe uma relação muito próxima entre as forças de dominação política e a população pauperizada, que suporta os reflexos do desemprego estrutural e da sociabilidade capitalista; o assistencialismo como estratégia de cooptação de apoio e conquista de popularidade com fins eleitorais ganha dimensões importantes.

As consequências deste processo se acentuam ainda mais numa região como Nordeste brasileiro, que ainda apresenta os mais baixos indicadores sociais do país. A região em que está situada a cidade dos Barreiros, que representa um território

⁴⁰ A Operação Reconstrução foi uma ação do Estado de Pernambuco que congregou os três entes federados, na perspectiva de ajuda emergencial para a população (água potável, alimentação, abrigo provisório, hospitais de campanhas, dentre outros) e ações de médio e longo prazo (construção de conjuntos residenciais com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida e Construção de Barragens).

tradicional da cultura da cana-de-açúcar no Estado de Pernambuco, apresenta uma forte cultura coronelista/patrimonialista própria da aristocracia açucareira pernambucana, com elementos culturais próprios dos processos econômicos sociais e políticos que estiveram presentes na região por muitos séculos, integrando a formação sócio-histórica, a exemplo das relações entre a casa-grande e a senzala, bem presente nas obras freyrianas⁴¹.

Gerir a Política de Assistência Social em um município localizado da região Nordeste, com os traços político-culturais próprios da tradição açucareira desde a época do Brasil colônia, exige a construção de estratégias para superação cultural e simbólica da cultura assistencialista, buscando fincar raízes fundamentadas nos avanços jurídico-formais que justificam a Assistência Social enquanto política de Seguridade Social e expressão dos direitos sociais garantidos constitucionalmente a partir da Carta Magna de 1988. Este marco legal permitiu o avanço da Assistência Social nos municípios, possibilitando a reprodução de Secretarias de Assistência Social, ou congêneres, na maioria das cidades brasileiras.

No caso específico do município em análise, a Secretaria que faz a gestão da Política de Assistência Social é a Secretaria de Ação Social e Serviços Comunitários (SEMAS), criada no ano de 1997, a partir das exigências de institucionalização da política municipal de Assistência Social, tendo por parâmetro legal a LOAS e a NOB-1997. O processo de institucionalização da Assistência Social no Município dos Barreiros tem seu primeiro grande marco na Lei Orgânica do município, datada de 1990, anterior, portanto, à criação da SEMAS.

Nesta lei é descrita a fundamentação jurídico-formal da Assistência Social desconectada das previsões constitucionais, bem como é identificada a ausência de propriedade dos legisladores na matéria em pauta. Na Lei Orgânica municipal, a Política de Assistência Social ocupa apenas dois dos 246 artigos que formam a peça jurídica completa: os Artigos 209 e 210. O artigo 210 trata de definir as finalidades da Assistência Social, conforme:

- I- Proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II- A promoção da integração ao mercado de trabalho;

⁴¹ Gilberto de Mello Freyre, consagrado como um dos mais importantes sociólogos do século XX escreveu obras como Casa-Grande e Senzala e Sobrados e Mucambos, que tratam de analisar a estrutura social do Brasil colonial.

- III- A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e sua integração na sociedade;
- IV- A garantia às pessoas portadoras de deficiência visual da gratuidade nos transportes coletivos municipais;
- V- Executar, com a participação da entidade representativas da sociedade, ações de prevenção, tratamento e reabilitação de deficiências físicas, mentais e sensoriais.

Analisando o Artigo 210, pelos parâmetros atuais é identificado um distanciamento do arcabouço jurídico-formal que rege a Assistência Social enquanto política, bem como a sobreposição em relação a outras políticas, como é o caso da qualificação profissional e reabilitação de pessoas com deficiência sendo realizadas pela Assistência Social, uma vez que as mesas estão inseridas em outras estruturas institucionais. Entretanto, a Lei Orgânica municipal foi elaborada dois anos após a constituição cidadã, momento em que as garantias constitucionais estavam no processo de discussão para regulamentação que, no âmbito da Assistência Social, só se consolidara em 1993, com a aprovação na Lei nº 8.742/93 ó a Lei Orgânica da Assistência Social.

Mesmo movimento de fuga dos parâmetros de finalidade da Assistência Social encontrado no artigo 210 está presente no artigo 209, que cumpre o papel de definir a forma de execução da Assistência Social e seu público estratégico:

Art. 209- O município, diretamente ou através do auxílio de entidades privadas de caráter assistencial, regularmente constituída, em funcionamento e sem fins lucrativos, prestará assistência aos necessitados, ao menor abandonado ou desvalido, ao superdotado, ao paranormal e à velhice desamparada.

O conceito adotado pela lei em pauta diverge do arcabouço-normativo tecido na constituição de 1988, que preza pelo conceito da Assistência Social enquanto uma política disponível para quem dela necessitar, e não para um público restrito e denominado por conceitos polêmicos e imprecisos, como õnecessitadosö, õsuperdotadoö, õparanormalö, dentre outros. No campo da institucionalização da Política de Assistência Social no Município dos Barreiros, não houve maiores adequações em seu arcabouço legal, seja sob os preceitos e presentes na Lei nº 8.742/93, seja pela regulamentação do SUAS, de forma que as definições legais preceituadas na Lei Orgânica do Município permanecem vigentes.

No parâmetro nacional a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), bem como da Norma Operacional do SUAS (NOB-SUAS/97), impôs aos municípios a regulamentação do processo de financiamento. Nessa perspectiva foi sancionada, em 1997, a Lei municipal nº 566/97, que teve por objetivo criar o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). A partir desta medida, o município já estava apto a receber os repasses regulares e automáticos do Fundo Nacional de Assistência Social. Esta legislação municipal, em seu artigo 2º, trata das receitas que destinadas ao orçamento da Assistência Social nos municípios:

2º Constituirão receitas do Fundo Municipal de Assistência Social:

- I- Recursos provenientes da transferência dos fundos Nacionais e Estadual de Assistência Social;
- II- Dotações orçamentárias do município e recursos adicionais que a lei estabelecer no transcorrer de cada exercício;
- III- Doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não governamentais;
- IV- Receitas de aplicações financeiras de recursos do fundo, realizadas na forma da lei;
- V- As parcelas do produto de arrecadação de outras receitas próprias, oriundas de financiamento das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o Fundo Municipal de Assistência Social terá direito de receber, por força da lei e de convênios no setor;
- VI- Produtos de convênios firmados com outras entidades financiadoras;
- VII- Doações em espécie, feitas diretamente ao fundo;
- VIII- Outras receitas que venham a ser legalmente constituída.

A lei de criação do FMAS apresenta não só grande sintonia com a NOB-1997, conforme já mencionado, mas com o momento histórico vivenciado pela política, com grande expectativa para seu avanço, uma vez que a política tinha na LOAS (lei nº 8742/93) a regulamentação daquilo que mais tarde viria a se tornar o Sistema Único de Assistência Social, quando da aprovação da NOB/SUAS - 2005. Por conseguinte, as forças progressistas atuantes no campo da Assistência Social, como acadêmicos, movimento de meninos e meninas de rua, ANASSELBA, dentre outros, já pautavam a discussão da necessária implantação do SUAS no momento imediatamente posterior à promulgação da LOAS.

Para a efetivação do FMAS, o município precisaria imediatamente adotar três medidas: i) a criação de uma unidade orçamentária para o planejamento e execução financeira da Assistência Social municipal, ii) a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS); e iii) a elaboração do plano anual de Assistência Social. Quanto à unidade orçamentária, foi solicitado crédito adicional especial no valor de

R\$200.000,00, extraído do orçamento da Secretaria Municipal de Educação, e foi criada a unidade orçamentária 08.0, para a Secretaria de Ação Social e Serviço Comunitário.

O Conselho Municipal de Assistência Social foi criado por meio da lei nº 567/97, tendo por objetivo o exercício da participação popular e do controle social na política municipal de Assistência Social. O CMAS tem composição paritária para o livre exercício democrático, com quatro representações da sociedade civil e quatro representantes do governo. No mesmo ano de sua criação, o município formulou o primeiro Plano Municipal de Assistência Social, atualizando-o anualmente até o ano de 2014, quando a gestão da SEMAS, fundamentada do pacto pelo aprimoramento do SUAS⁴², decidiu elaborar o plano plurianual, acompanhando o movimento do PPA; ou seja, as ações passaram a ser planejadas para um período de quatro anos.

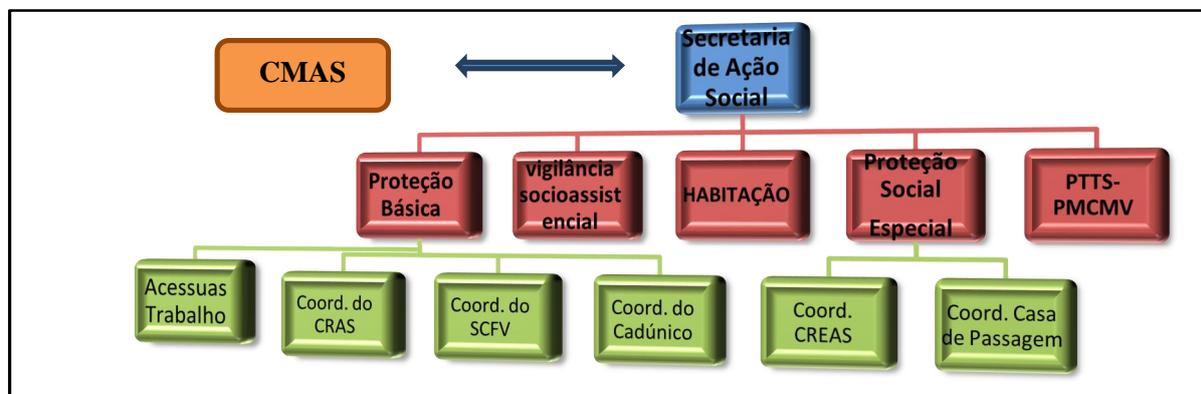
O arcabouço jurídico-formal da Assistência Social, nos dias atuais, representado pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituição do SUAS, Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e demais legislações, fortalece a inscrição da Assistência Social na esfera dos direitos, superando formalmente ações voluntaristas e caritativas, que insistem na manutenção do viés assistencialista que marca a recente história da Assistência Social no Brasil. O SUAS representou, ainda, um grande avanço no campo técnico-interventivo ao instituir parâmetros de acesso aos benefícios e programas assistenciais, facilitando o exercício laboral dos trabalhadores do SUAS.

O financiamento da Assistência Social é realizado com base na configuração demográfica dos municípios, que institui níveis de gestão e porte habitacional dos municípios. Nos critérios estabelecidos na PNAS/04, o Município dos Barreiros é classificado como de pequeno porte II, por estar entre os municípios que possuem entre 20.001 e 50.000 habitantes inscritos em nível de gestão básica⁴³. A Política Municipal de Assistência Social do Município dos Barreiros é gerida pela Secretaria de Ação Social e Serviços Comunitários (SEMAS), criada no ano de 1997, compondo a seguinte estrutura administrativa:

⁴² O pacto de aprimoramento do SUAS, foi uma estratégia do Conselho Municipal de Assistência Social para o estabelecimento de metas para diversos programas e ações que compõe o SUAS nos municípios, o pacto tem as previsões de metas entre as anos de 2014-2017.

⁴³ A NOB/SUAS normatiza que os municípios em gestão básica assumam a responsabilidade da gestão básica em seu município, além de prevenir situações de risco.

Figura 3. Estrutura administrativa da SEMAS.



Fonte: Elaborado pelo autor (2005).

A Figura 3 apresenta a estrutura administrativa da SEMAS, composta de quatro grandes diretorias: Vigilância Socioassistencial, Proteção Social Básica (PSB), Proteção Social Especial (PSE) e Projetos de Intervenção Técnica e Social nos conjuntos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida (PTTS-PMCMV). Com exceção do PTTS-PMCMV, as demais diretorias representam níveis de gestão que possuem um papel específico dentro do SUAS municipal.

A Vigilância Socioassistencial tem por objetivos assessorar a gestão da SEMAS no processo de planejamento, monitoramento, acompanhamento e avaliação da gestão do SUAS no município, gerando dados e estatísticas sobre o território, além de monitorar o desempenho dos programas e ações. A atuação da Vigilância acontece de maneira transversal a todas as diretorias e coordenações.

A Proteção Social Básica (PSB) representa o nível de proteção mais elementar do SUAS, e tem por objetivo a prevenção de situações de risco e vulnerabilidades sociais e pessoais por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, além de estratégias de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Ela atende à população que vive em situação de fragilidade decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário ou nulo aos serviços públicos ou fragilização. Sua rede de atendimento no Município dos Barreiros é formada pelos seguintes programas: Acessuas Trabalho, CRAS, SCFV e CADUNICO, conforme detalhado na Tabela 8.

A Proteção Social Especial (PSE) é o nível de proteção orientado para o atendimento de famílias ou indivíduos em situação de violência ou violação de direitos,

situações que geralmente implicam na fragilização ou ruptura definitiva ou parcial dos laços familiares. A PSE se subdivide em duas proteções: PSE de Média Complexidade, aplicada quando há fragilização dos vínculos familiares ou comunitário (a exemplo de um caso de violação de direitos - *bullying* ou formas de preconceitos), mas que possa ser reforçado com o trabalho de intervenção psicossocial, tendo por programa de referência o CREAS; e a PSE de Alta Complexidade, que age quando há o rompimento parcial ou total com os laços familiares (violência contra mulher, idoso e crianças), que impliquem em medida protetiva em abrigo.

Tabela 8. Serviços socioassistenciais no Município dos Barreiros

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA			
AÇÃO/PROGRAMA	OBJETIVO	QUANTIDADE	CAPACIDADE
Centro de Referência da Assistência Social - CRAS	Além de ofertar serviços e ações de proteção básica, o CRAS possui a função de gestão territorial da rede de Assistência Social básica, promovendo a organização e a articulação das unidades a ele referenciadas e o gerenciamento dos processos nele envolvidos.	01	3.500 famílias referenciadas
Centro de Referência Especializada em Assistência Social- CREAS	CREAS atua com famílias e indivíduos em situação de violência e/ou violações de direitos pessoais, desempenhando papel de prevenção e atendimento das famílias ou indivíduos.	01	300 famílias referenciadas
Abrigo institucional para Crianças e Adolescentes	Atender a crianças e adolescentes em medida protetiva, por ter vivenciado alguma situação de violência ou violação de direitos, que tenham trazido risco a sua vida, ou a sua proteção integral.	01	10 crianças ou adolescentes
SCFV		05	300 pessoas referenciadas
CadÚnico	Congregar os dados demográficos, econômicos e sociais, permitindo a proposição de políticas públicas mais adequadas à população.	01	18.000 famílias inscritas
Acessuas Trabalho	Promover qualificação profissional, para os usuários do SUAS e realizar a intermediação ao mercado de trabalho	01	1.000 pessoas qualificados em cursos profissionalizantes por ano.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL			
Centro de Referência Especializada em Assistência Social- CREAS	CREAS atua com famílias e indivíduos em situação de violência e/ou violações de direitos pessoais, desempenhando papel de prevenção e atendimento	01	300 famílias referenciadas

	das famílias ou indivíduos,		
Abrigo institucional para Crianças e Adolescentes	Atender a crianças e adolescentes em medida protetiva, por ter vivenciado alguma situação de violência ou violação de direitos, que tenham trazido risco a sua vida, ou a sua proteção integral.	01	10 crianças ou adolescentes

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

A rede socioassistencial do Município dos Barreiros não possui equipamentos públicos suficientes para ofertar a segurança social necessária em um território que apresenta um quadro socioeconômico e político tão complexo. Assim, a proteção social estatal permanece num situação de tensão entre as previsões legais e a ausência de estrutura suficiente para atender os cidadãos com efetividade e dignidade. Essa realidade aponta para uma grande distância entre o ótimo abstrato e o péssimo concreto do sistema de proteção brasileiro.

Resgatando os dados apresentados na seção 3.1, que discorre sobre a realidade sociodemográfica do município, perfil de renda e de emprego, bem como os indicadores sociais, é possível ratificar que o universo de necessidade da população transcende a capacidade de atendimento ofertada. A capacidade de atendimento dos serviços socioassistenciais não é suficiente para dar enfrentamento à situação de pauperização e vulnerabilidades pelas quais passam os cidadãos, em especial os programas de Proteção Social Básica.

Essa realidade revela uma incoerência interna do SUAS na implantação dos programas socioassistenciais, pois o quantitativo de equipamentos ó especificamente o CRAS e CREAS, são destinados em virtude do porte habitacional do município e não pela configuração da questão social nos territórios. Neste contexto, pontua Kowarick (1990, p. 58): ãs áreas que concentram maiores contingentes de estratos de baixa renda são as que apresentam também maiores demandas por infraestrutura e equipamentos sociais; exigindo, dessa forma, a revisão dos atuais parâmetros que norteiam a instalação dos equipamentos públicos de Assistência Social.

Além da questão quantitativa, uma rede socioassistencial capaz de ofertar segurança social à população se dá ainda pela sua capacidade quantitativa de atendimento e a forma como ela se articula com as demandas do território, além dos recursos que são disponibilizados para o trabalho social. A proteção social necessária busca romper com ação estatal que tenha caráter de pronto-socorro social, com ações imediatas e individualizadas, mas promovendo o reconhecimento do cidadão,

independente de sua condição social, e fornecendo acesso a garantias constitucionais e ao protagonismo.

A instalação dos programas socioassistenciais não obedece às configurações dos territórios, como discutido anteriormente; entretanto, os benefícios de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família, expressam muito bem as diferentes configurações da questão social, nas diversas regiões do país. Nos locais que possuem o número maior de famílias pobres ou extremamente pobres, são atendidos com maior número de benefícios, conforme detalhado na Tabela 9.

Tabela 9. Cobertura do Programa Bolsa Família

	População- 2010	Número total de famílias	CadÚnico- total de famílias cadastradas	Famílias Beneficiadas pelo PBF
Brasil	189.827.941	56.549.811	18.780.010	13.286.526
Norte	16.110.419	3.975.533	1.817.986	1.476.927
Centro-oeste	11.633.836	3.558.193	993.908	640.306
Sudeste	81.085.308	25.199.781	5.340.538	3.303.086
Sul	27.521.306	8.891.279	2.097.435	1.037.607
Nordeste	53.477.072	14.925.025	8.530.143	6.828.600
Pernambuco	8.796.448	2.314.855		1.117.418
Barreiros	40.742	10.722	13.356	7.588

Fonte: IBGE Censo 2010 e SENARC.

Os dados expressos na Tabela 9 demonstram que as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste possuem entre 11 e 17% das famílias beneficiadas pelo PBF; na região Norte esse número aumenta para 37% e no Nordeste são 45% do total de famílias atendidas pelo benefício de transferência de renda direta ao cidadão. O percentual de famílias atendidas no Estado de Pernambuco ainda chega a ser superior à da região Nordeste, com 48% das famílias inseridas no Programa, enquanto no Município dos Barreiros 70% da população está em situação de pobreza ou de extrema pobreza, recebendo mensalmente o PBF.

Os dados sugerem uma inversão na forma de atendimento da população: contrário à manutenção de serviços socioassistenciais permanentes a população, opera-se na lógica da transferência direta de renda. Esse cenário provoca reduções na Política de Assistência Social, além de ferir o processo de descentralização político-administrativa, uma vez que os benefícios chegam às famílias por meio do sistema bancário público e privado e não pelo órgão gestor municipal, tendo este pouca

autonomia para concessão ou suspensão de benefícios e, diante dos limites impostos a rede socioassistencial, fica incapacitado de realizar acompanhamentos sistemáticos com as famílias.

Desta forma, cada vez mais o combate ou enfiamento da pobreza ficam distanciadas dos debates estruturais da Política de Assistência Social e da sociedade, passando a ser minimizadas a técnicas de administração das linhas formais que dividem a pobreza e extrema pobreza de uma situação de bem-estar social ou de proteção social. Opera-se, na verdade, um processo de desapropriação simbólica, cultural e política (TELLES, 2001), de modo que a questão social é resignificada pela ação instrumental e por meio de novos códigos apartados das contradições próprias da sociedade capitalista.

4.3 Configurações do financiamento da Assistência Social - análise dos dados

Nesta subseção será abordada a análise dos dados financeiros e orçamentários do Fundo Município de Assistência Social no Município dos Barreiros, visando identificar a configuração do financiamento que rege atualmente esta política, a natureza dos seus recursos e as formas de utilização. Para tal, será inicialmente apresentado o orçamento do Município dos Barreirosq a participação da Assistência Social no seu montante, para posteriormente adentrar na análise específica da Assistência Social.

As fontes precárias de informação sobre o orçamento público no Brasil representam um grande limite nos estudos sobre financiamento das políticas sociais, limitando o acesso à informação e, conseqüentemente, a participação e controle democrático no país. Além disso, os dados disponíveis pelos bancos de dados oficiais estão defasados em, no mínimo, cinco anos.

No levantamento sobre o orçamento e as receitas do Município dos Barreiros, consta no boletim do DATA SOCIAL⁴⁴, baseado em dados do IBGE, que o município apresentou o total de receitas de R\$ 21,4 milhões de reais no ano de 2005, enquanto no ano de 2009 apresentou uma receita total de R\$ 32,2 milhões, representando um crescimento de 50,5% em sua receita. Utilizando como fonte de dados a série anual da Lei Orçamentária, a previsão de receitas do município mantém a evolução de

⁴⁴ Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi-data/METRO/metro.php?p_id=4. Último acesso em 21/05/2015.

crescimento identificado pelo DATA SOCIAL, de forma que, no ano 2011, a previsão de arrecadação foi de R\$ 64.000,00 e, em 2014, foi de R\$ 95.352.000,00.

Comparando a receita financeira do município de 2014 em relação a 2005 percebe-se um crescimento de 452%. Entretanto, a proporção das receitas próprias, ou seja, geradas a partir das atividades econômicas do município, em relação a receita orçamentária total, está na média de 6,36% em 2009. Mesmo diante de tal crescimento, a dinâmica econômica no Município dos Barreiros não possibilita uma base financeira necessária para seu desenvolvimento integral, acarretando numa forte dependência financeira da União e do Estado.

Esse dado se traduz na grande dependência do município em relação aos repasses automáticos e permanentes realizados sejam pelas políticas setoriais (Saúde, Assistência Social, Educação, etc.) sejam pelos Fundos de Participação do Município (FPM) e, atualmente, pelo Fundo Estadual de Apoio aos municípios (FEM). Ainda segundo o DATA SOCIAL, a dependência do município relativo às parcelas do FPM representou, em 2009, 43,47% do orçamento total daquele ano, enquanto a dependência do Estado de Pernambuco foi de 26,84%.

O problema da baixa arrecadação de alguns estados e municípios não se concentra apenas no modelo de tributação do Estado brasileiro, pois se sabe das altas cargas tributárias praticadas no país; a grande discussão se dá à respeito da divisão justa dos tributos arrecadados entre os entes federados. Dessa forma, faz-se premente um modelo de partilha dos tributos mais equânime, que permita aos entes federados mais frágeis, do ponto de vista econômico e tributário, honrar com os compromissos assumidos em seu planejamento.

No início deste estudo foi planejado o levantamento e análise das peças orçamentárias entre os anos 2010 e 2015, acompanhando sua execução e os balancetes contábeis anuais; entretanto, os limites institucionais nos fizeram reconduzir os rumos do levantamento de dados, uma vez que não conseguimos acesso a todas as peças orçamentárias, nem tampouco ao acompanhamento de sua execução⁴⁵. A flexibilização do planejamento inicial se fez necessário, pois todo controle contábil do Município dos Barreiros é realizado por uma empresa de prestação de serviços contábeis, sediada no agreste no Estado e que, além do Município dos Barreiros, presta serviço a mais de 74

⁴⁵ Na ocasião da mudança da gestão política que governou o município entre os anos 2009-2012, boa parte das documentações foi perdida, por motivos não informados, o que nos levou a realizar a análise sem considerar a linearidade do tempo, na tentativa de aproveitar ao máximo dos dados disponíveis.

municípios, de forma que os dados solicitados não foram fornecidos no período hábil para esta pesquisa.

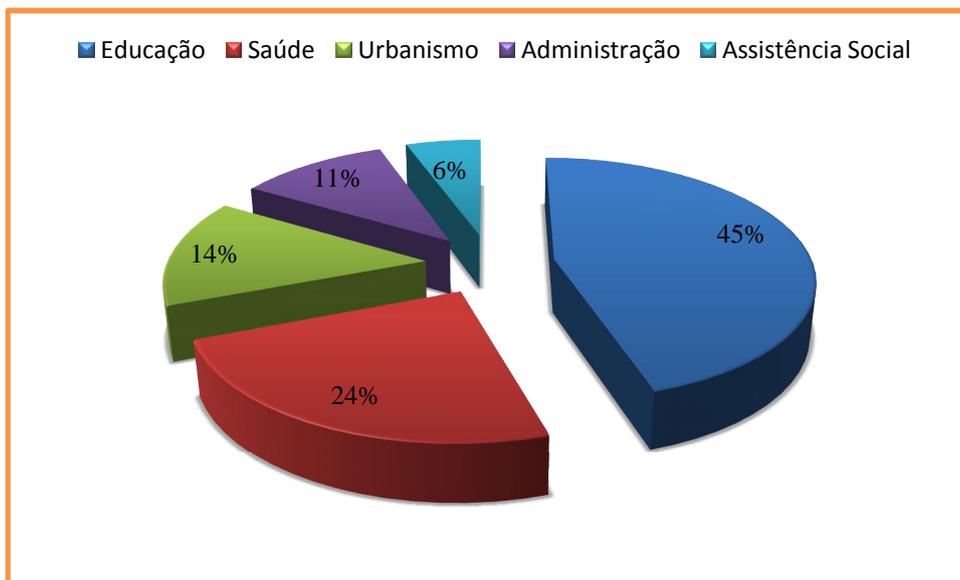
A terceirização do controle contábil implica na fragilização do processo de planejamento orçamentário, extraindo dos gestores municipais a capacidade de planejar e replanejar seus respectivos orçamentos, ou ao menos apresentando obstáculo para isso. A título de exemplo, consta na Lei nº 941/2014 (Lei Orçamentária Anual de 2015) previsões de receitas destinadas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); este programa não é executado pelo município desde o ano de 2013, tendo sido reordenado e implantado o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

A análise de uma determinada política pública, tendo por critério de análise o seu financiamento, requer a utilização das peças orçamentárias⁴⁶, por serem instrumentos de análise ideológica que norteia um determinado governo, tornando patentes as prioridades estratégicas de governo, visto que geralmente são as áreas que concentram um maior volume de recursos. De forma que o orçamento público, o financiamento e as peças orçamentárias não possuem uma racionalidade própria, tampouco são neutras; elas expressam uma razão teleológica, uma intenção, repletas de conteúdos político-ideológicos.

De acordo com o DATA SOCIAL, o Município dos Barreiros apresentou como os principais elementos de despesas municipais as políticas de educação, saúde, urbanismo, administração e Assistência Social. A soma das previsões orçamentárias para estas políticas foram responsáveis por 92,99% das despesas municipais previstas para o ano de 2009. A maior despesa realizada neste exercício ficou por conta da política de educação, que consumiu 42,5% do orçamento municipal, enquanto a Assistência Social foi responsável pelo quinto maior gasto orçamentário municipal, com o percentual de 5,2%. Quando tomamos por base de análise o Plano Plurianual (PPA), de 2006 a 2009, chegamos à configuração do orçamento ilustrada no Gráfico 10.

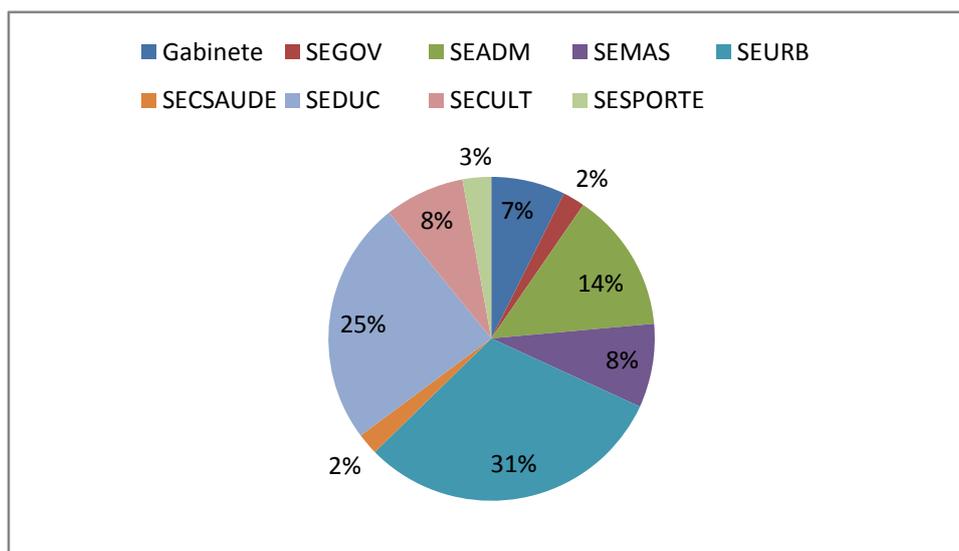
⁴⁶ Plano Plurianual (PPA), Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO) Lei Orçamentária Anual (LOA).

Gráfico 10. Distribuição percentual das despesas do município em 2009.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Data Social.

Nesta peça orçamentária, a Política de Assistência Social apresentou destinação de receitas previstas de 6% do orçamento total, se mantendo como a quinta maior despesa do município, valor esse superior à média de todos os municípios do estado, fixada em 4,42%. O PPA 2010-2013 foi realizado em meio à tragédia natural das enchentes no município, no ano de 2010, que destruíram milhares de casas, diversos equipamentos públicos e danificaram calçamentos, deixando vários territórios inacessíveis e com infraestrutura precária. A compreensão da difícil realidade pela qual passava o município levou os gestores da época a concentrar recursos para as áreas de urbanização e infraestrutura, seguidos pelas políticas de Educação, Administração e Assistência Social, conforme representado no Gráfico 11.

Gráfico 11. Percentual de recursos destinados às secretarias municipais em 2013, conforme PPA⁴⁷.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do PPA 2010-2013.

No âmbito da Política de Assistência Social, identificou-se um crescimento considerável, em termos percentuais, de 2% e, em valores reais, esse aumento é próximo a R\$ 1.000.000,00. Essa ampliação se deu, em grande parte, pela ampliação de alguns programas do MDS, que possuem repasses regulares e automáticos, bem como pela criação de novos programas, como foi o caso do programa Acessuas Trabalho, além da criação dos Índices de Gestão Descentralizada (IGD-SUAS e IGD-PBF), que serão melhor analisados na subseção 3.3.4.

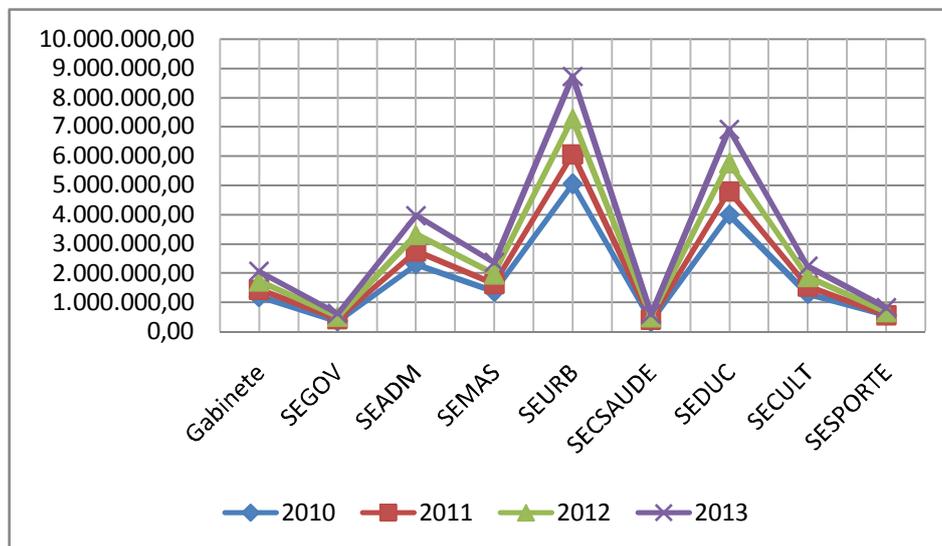
Quando sistematizamos integralmente o PPA 2010-2013, identificamos que a tendência de maior concentração dos recursos nas políticas de urbanização, educação e administração se mantém ao longo de todo o período, sendo a maior parte dos recursos destinados a estas políticas advindos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no caso da administração e da infraestrutura, e do FUNDEB, no caso da educação. Em relação à Assistência Social, seu orçamento é composto basicamente por repasses da União e recursos próprios alocados no FMAS pelo próprio município. Somente no ano de 2013 que o Governo do Estado começou a primeira experiência de repasse regular e automático para execução do Programa de Atenção Integral às Famílias.

O Gráfico 12 apresenta a previsão orçamentária entre os anos de 2010 e 2013, conforme PPA. Identifica-se que, assim como a SEMAS, basicamente todas as demais

⁴⁷ Para composição do gráfico, foram analisadas apenas as previsões orçamentárias do PPA, referentes ao exercício de 2013.

unidades tiveram ampliação dos aportes financeiros ao longo dos anos, com exceção da SECSAUDE e SESPORTE.

Gráfico 12. Síntese do PPA entre 2010 e 2013, por unidades orçamentárias.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Plano Plurianual 2010-2013.

Após uma breve visita à estrutura orçamentária do Município dos Barreiros, apresentaremos a composição, execução e gestão financeira e técnica do Fundo Municipal de Assistência Social.

4.3.1 Fundo Municipal de Assistência Social dos Barreiros: descentralização político-administrativa e o financiamento da Assistência Social

Conforme abordado nas seções anteriores, o financiamento da Política de Assistência Social representou, por muito tempo, um importante entrave para o seu avanço institucional e, conseqüentemente, para sua atuação na garantia de proteção social a população. Em 1984⁴⁸, foi realizado um estudo pioneiro no campo da Assistência Social, e a problematização acerca do financiamento já ganhava relevo; o pequeno volume financeiro destinado à política chamava atenção de pesquisadoras das diversas instituições. Anos depois, Sposati (2001, p. 78) teceu críticas à sistemática de financiamento adotada pela Assistência Social:

⁴⁸ Pesquisa denominada de Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras, realizadas por Sposati, Brant de Carvalho, Yazbek e Bonetti e publicado pela editora Cortez em 1995.

Os gastos da Assistência Social ainda são considerados despesas a fundo perdido, isto é, sem retorno ou um desperdício. Para alguns contadores e economistas ela é uma forma de jogar dinheiro público no ralo. Conseqüente a esta compreensão, é preciso mostrar o estado de carência do necessitado como justificativa dessa dilapidação do erário público. [...] A LBA viveu por longos anos com sobras orçamentárias, disponibilizadas por volta do mês de outubro, quando ocorria o remanejamento dos gastos orçamentários, isto é, a liquidação das sobras: ãos pobres as migalhas (SPOSATI, 2001.p. 78).

As críticas tecidas por Sposati (2001) refletem um momento pretérito da Política de Assistência Social. Na atualidade, o arcabouço normativo que rege o financiamento da política superou muitos dos obstáculos citados. Nos dias atuais, a Assistência Social conta com o financiamento por meio de repasses regulares e automáticos, mediante blocos de financiamento, com metas estabelecidas pelo plano de ação e monitoradas periodicamente pelo MDS e pelo CMAS do município de referência.

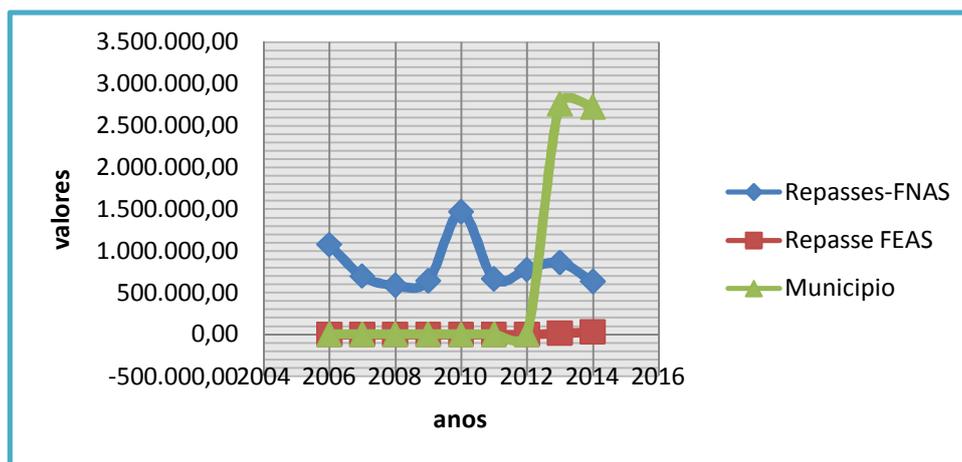
Quanto ao montante dos recursos, no ano de 2014 o FNAS contava com orçamento de R\$ 45 bilhões, aproximadamente 1,5% do orçamento da União, o qual representa um volume financeiro significativo, mas não suficiente para garantir a proteção social afiançada na constituição federal de 1988, e mais recentemente pelo SUAS. Quando analisamos o cofinanciamento entre União e municípios, percebeu-se uma tensão entre a justa relação do financiamento entre os entes federados e a prática da reconcentração dos recursos na esfera federal, seja por meio da DRU, seja pela execução direta de programas de transferência de renda à população.

Com o objetivo de identificar as fontes dos recursos que compõem o FMAS do Município dos Barreiros, foi realizado levantamento, por meio do aplicativo SUASWEB⁴⁹, de todos os recursos repassados ao FMAS nos últimos dez anos (2004-2014), conforme mostrado no Gráfico 13. Neste gráfico é possível identificar que, até o ano de 2012, os valores oriundos do tesouro estadual e municipal repassados ao FMAS eram ínfimos em comparação com os recursos do FNAS. No ano de 2013, essa lógica sofre uma inversão significativa, de forma que o maior volume de recursos utilizados no FMAS passou a ser de natureza municipal, chegando a representar 80% dos valores executados em 2014.

⁴⁹ Aplicativo do Ministério do Desenvolvimento Social para auxiliar na gestão do SUAS, onde é realizada a prestação de contas da execução física e financeira pactuada, bem como apresentado metas a serem trabalhadas na gestão município. É de acesso exclusivo da equipe de gestão da assistência social municipal, estadual ou federal.

A ausência da alocação de recursos financeiros municipais no FMAS entre os anos de 2004 e 2012 não significa, entretanto, que o município não empregava recursos próprios na Assistência Social; na verdade, a execução financeira das contrapartidas municipais era executada em estrutura orçamentária diversa do FMAS, o que não permitiu a identificação dos valores executados.

Gráfico 13. Repasses realizados ao FMAS entre os anos de 2004 e 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SUASWEB.

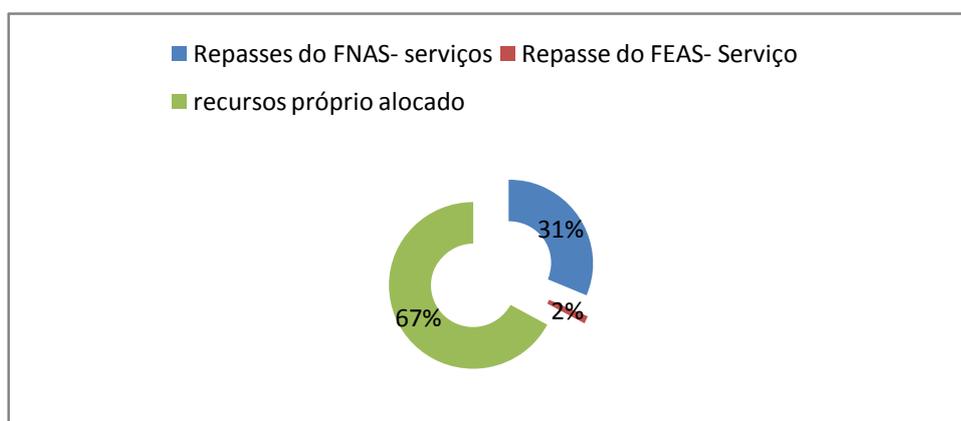
Em relação aos repasses realizados pelo Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), identifica-se que estes são tão mínimos que nem são percebidos por meio do Gráfico 13, representando menos de 1% dos recursos alocados no FMAS em 2013, seguido de 19% repassados pelo FNAS, e 80% de executado com recursos próprios. O primeiro cofinanciamento estadual na modalidade de repasse regular e automático iniciou em 2013, para apoio financeiro à execução do PAIF, sendo estipulado o valor de R\$ 2.500,00 para cada CRAS em funcionamento⁵⁰.

Destaca-se ainda que o ano de 2010, o FMAS apresentou um grande aumento no repasse do FNAS, tendo por justificativa o atendimento da situação de calamidade pública em que se encontrava o município. Neste exercício, para a finalidade de atendimento emergencial da população, foi transferido ao FMAS o valor de R\$780.000,00, que representou 53% do total de recursos repassados pelo FNAS naquele exercício (conforme o gráfico 13), de forma que, no ano seguinte, os recursos voltaram a ser repassados no limite da média histórica.

⁵⁰ A Secretaria de Desenvolvimento Social Criança e Juventude possui, além do cofinanciamento do PAIF- única modalidade de cofinanciamento que o município de Barreiros realizou a adesão formal- existem outras modalidades a exemplo do SCFV-CCA I, SCFV- Centro da Juventude, além de mais 10 modalidades seja no âmbito da proteção básica ou da proteção especial.

A relação desigual que marca o processo de cofinanciamento da Assistência Social entre os entes federados (União, estados e municípios), pode ser visualizada no Gráfico 14, que apresenta a distribuição dos recursos alocados no FMAS por ente da federação, no exercício de 2014 e na função de serviços. Esse dado ainda consegue ser mais esclarecedor acerca do ônus financeiro dos municípios em relação à Política de Assistência Social, de forma que a parcela de despesas municipais é superior à somatória dos recursos repassados pela União e Estado⁵¹.

Gráfico 14. Total de recursos executados na função serviços em 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

A oneração financeira do município, entretanto, não é exclusividade do município em análise, como aponta um estudo realizado pelo Colegiado Nacional de Gestores de Assistência Social (CONGEMAS) intitulada "Consolidação do SUAS: expressões da gestão municipal do sistema único descentralizado e participativo de proteção social não-contributiva", que teve como coordenadora a Dr^a Aldaíza Sposati.

Este estudo sinaliza que o montante de despesas executadas pelos municípios em 2011, na função programática 8, atingiu 10,5 bilhões de reais, volume bem superior ao gasto do conjunto do entes estaduais somado ao gasto federal com Assistência Social⁵². O mesmo estudo explicita que, em 2011, foi executado R\$1,5 bilhões pelo ente federal para execução do SUAS, pouco mais de 10% do total do gasto pelos municípios. O

⁵¹ Essa análise não pode ser corroborada com o estudo da alocação de recursos próprios na função serviços, uma vez que nos exercícios anteriores a 2014, as despesas custeadas com recursos municipais não eram empenhadas na função 08- unidade orçamentária da assistência social, mas na unidade orçamentária da prefeitura.

⁵² Quando calculado o gasto federal com assistência social, a referida pesquisa exclui do caçulo as receitas gastas com os benefícios do PBC e do PBF, uma vez que os mesmos não são administrados na lógica do SUAS, são transferência de renda direta a população, sem mediação da gestão estadual ou municipal de assistência social.

cenário de isenção do ente estadual no processo de financiamento da Política de Assistência Social também tem expressões no cenário nacional, não sendo um fenômeno isolado do Estado de Pernambuco. O padrão de financiamento dos estados é fundado na declinante posição de desfinanciamento, conforme salienta o MDS (2011, p. 46):

[...] (o desempenho) dos Estados e do DF no período de 2004 a 2012, (foi) a menor parcela do cofinanciamento da Assistência Social. Além disso, apresentaram participações relativas anuais predominantemente decrescentes a partir de 2005, tendo alcançado em 2012, o patamar mais baixo desde o início da série.

Diante deste contexto, o próprio termo cofinanciamento, tratado nas diversas normativas para explicitar que a Assistência Social deverá ser custeada pelos três entes federados, não se aplica à realidade observada, pois cada ente planeja seu aporte financeiro à Assistência Social em apartação dos demais entes. Existe ainda a carência de constituição de diretrizes unificadoras a orientar as atividades orçamentárias no âmbito da Assistência Social.

A ausência de critérios mais justos e equânimes no cofinanciamento da Assistência Social brasileira fere frontalmente o pacto federativo e desconstrói as possibilidades objetivas residentes na estruturação do SUAS. A descentralização político-administrativa ganha cada vez mais contornos de municipalização de desconcentração, uma vez que os entes estaduais e nacionais se isentam de cumprir com a execução parcial e direta da política; entretanto, não desconcentram os recursos financeiros, agudizando ainda mais a precarização das políticas sociais disponibilizadas à população.

A descentralização no campo da Assistência Social possui um ingrediente específico, que é a sua utilização como instrumento de patronagem e negociação política entre os diferentes entes federados e suas bases políticas, conforme salienta Almeida (1995 *apud* ARRETCHE, 2011). Nesta perspectiva, descentralizar significaria abrir mão de uma moeda de troca política que, ainda que claramente insuficiente diante das necessidades nacionais, não é irrelevante, pois representa aproximadamente 1% do PIB do Brasil (ARRETCHE, 2011; IBGE, 2010).

4.3.2 Financiamento dos serviços socioassistenciais e a construção da desproteção social

Os trabalhadores do SUAS que tinham suas atividades laborais exercidas na Política de Assistência Social no momento histórico anterior ao atual sistema de proteção social brasileiro, costumam enfatizar os avanços técnico-operacionais representados na instituição do SUAS. A existência de um arcabouço normativo próprio e uma série de orientações técnicas corroboram as intervenções técnicas e profissionais, auxiliando a eficiência dos serviços, programas, projetos e ações que visam atender às famílias, em situações adversas, que necessitem da intervenção da Assistência Social como instância de garantia de direitos.

Sob ótica teórico-formal, a Assistência Social e, conseqüentemente, os serviços socioassistenciais, reúnem todas as prerrogativas para o exercício da proteção social integral; isso, entretanto, não significa que os usuários da Política de Assistência Social estão sendo melhor atendidos, sob a dimensão da segurança social. Ao contrário, o que a experiência empírica sinaliza é o desconhecimento da rede socioassistencial, bem como seu objetivo, pela população potencialmente beneficiária, sendo estes fatores impeditivos para o acesso a proteção social afiançada no arcabouço normativo do SUAS.

Uma explicação viável para o desconhecimento da rede se dá pelo baixo impacto social dos serviços socioassistenciais nos territórios, assim como a baixa resolutividade dos problemas apresentados. O trabalho dos programas e serviços socioassistenciais busca desenvolver potencialidades e oportunidades, na perspectiva de superação das situações de vulnerabilidades, habilitando o campo de ação da Assistência Social para o trabalho com famílias numa perspectiva emancipadora, conforme pontua Yazbek (2012, p. 181).

A Assistência Social, pela mediação de seus programas, pode criar condições efetivas de participação de seus usuários na gestão e controle dos serviços que produz e opera, contribuindo dessa forma para a ruptura da cultura da tutela que permeia as ações assistenciais e ao mesmo tempo para a emancipação de seus assistidos. Efetivamente, a partir de instituições socioassistenciais, sem dúvida, quase que exclusivamente destinados aos subalternos e excluídos, é possível instaurar e inventar formas de exercício participativo e crítico dos subalternos não como em uma ilha, mas em interlocução com outras classes sociais.

Entretanto, quando analisada a dimensão dos problemas sociais a que os cidadãos estão submetidos e a real capacidade da rede de proteção social de atender as

demandas apresentadas pela população, constata-se que a Assistência Social carrega consigo algumas contradições que impõem limites na garantia de direitos. Se, na avaliação da evolução orçamentária global, a Assistência Social apresenta um desempenho ascendente constante desde 1995, no campo do financiamento dos serviços socioassistenciais esse crescimento não se materializa. O que se observa cada vez mais é que, no orçamento nacional da Assistência Social, os serviços vêm sendo progressivamente substituídos pelos programas de transferência de renda a população.

O cofinanciamento da rede socioassistencial pública municipal pelo Governo Federal é determinado pelo porte habitacional do município: para os municípios de pequeno porte I e II, a União financia apenas 01 CRAS e 01 CREAS, conforme preceituado pela PNAS-2004. Na apresentação do panorama social do município em análise, consta que a taxa de pobreza de aproximadamente 68%, atingindo, assim, a maior parcela dos cidadãos. Neste sentido, defende-se que o primeiro desafio do SUAS no Município dos Barreiros é a realização de trabalho social nas áreas de maior vulnerabilidade social, uma vez que toda cidade se constitui com um grande bolsão de pobreza e diversas configurações de vulnerabilidades.

Na Tabela 10 é apresentado um breve levantamento do custo de manutenção dos serviços e programas socioassistenciais no Município dos Barreiros. Registramos que os valores apresentados referem-se tão somente ao custeio do programa, a exemplo da equipe técnica, manutenção do espaço físico em que funcionam⁵³, e não compõe esse cálculo as ações estratégicas para mobilização dos sujeitos envolvidos pelos programas, eventos periódicos, realização de oficinas de geração de renda, dentre outros.

Tabela 10. Custo dos equipamentos públicos de Assistência Social x Financiamento

Programas	Quantidade	Custo mensal	Financiamento federal	Financiamento estadual	Financiamento municipal
CRAS	01	18.049,00	8.400,00	2.500,00	7.446,00
SCFV	02	25.154,00	21600,00	---	3.554,00
CREAS	01	12.852,00	6.500,00	---	6.352,00
ACESSUAS	01	7.800,00	7.358,00 ⁵⁴	---	442,00
ABRIGO	01	24.154,00	5.000,00	---	19.154,00
Total		88.009,00	41.500,00	2.500,00	36.506,00

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do MDS (2014).

⁵³ Para chegar o valor mensal exato, fizemos o cálculo baseado na média mensal de consumo dos itens que apresentavam oscilação dos valores mensais, como material de expediente, fornecimento de energia elétrica, dentre outros; além das despesas fixas, como equipe técnica, locação de imóveis.

⁵⁴ Os repasses do FNAS referentes ao programa Acessuas Trabalho, são realizados anualmente, assim dividimos seu repasse pelo número de meses de sua execução, para obter a média de repasse.

A Tabela 10 apresenta de forma contundente a insuficiência dos repasses federais e estaduais na manutenção dos serviços e programas da Assistência Social municipal. O ente estadual é praticamente ausente do processo de cofinanciamento, dispondo de recursos de forma tímida e insuficiente, com finalidade na execução do PAIF no âmbito do CRAS. Os recursos alocados pelo governo federal para o FMAS conseguem garantir uma média 50% dos custos relacionados ao CRAS, CREAS e Acessuas, enquanto da modalidade de abrigo, estes recursos dão cobertura a 25% dos gastos deste equipamento público, reforçando a oneração financeira do ente municipal.

A capacidade instalada dos programas e serviços ligados ao SUAS, em comparação com a configuração da questão social e suas expressões no município em tela, revela a insuficiência da rede para seu enfrentamento. Em matéria de proteção social básica, o município estima que uma rede socioassistencial capaz de gerar impacto positivo na segurança social do município seria formada por 03 CRAS e 05 unidades do SCFV; entretanto, possui um quantitativo inferior e subfinanciado.

A proteção social, conforme destaca Sposati (2004, p. 43), ã[...] se fundamenta na expansão de um padrão societário de civilidade que afiança um padrão básico de vida e respostas dignas a determinadas necessidades sociais. Nessa direção, destaca-se que as ações de proteção social no âmbito da Política de Assistência Social, dentre outros aspectos, buscam:

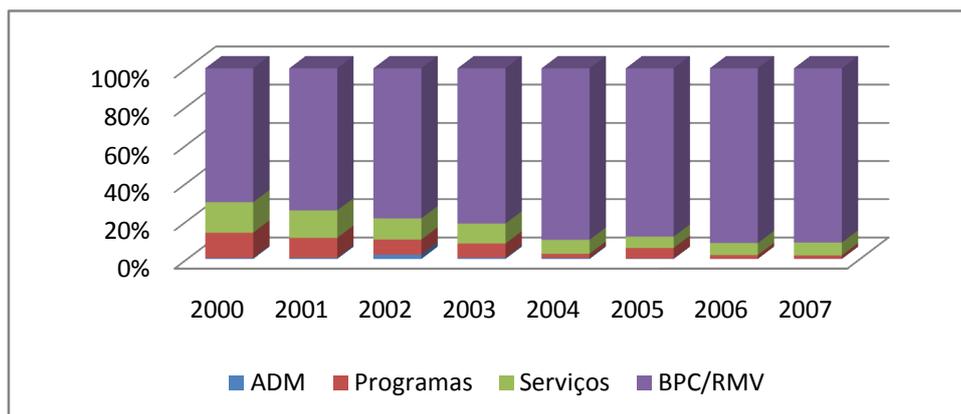
[...] aquisições materiais, socioeducativas ao cidadão e cidadã e suas famílias para suprir suas necessidades de reprodução social e individual e familiar; desenvolver capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia. (NOB/SUAS 2005: 89).

A Assistência Social, como parte fundamental do sistema de proteção social brasileiro, busca promover ao cidadão uma série de seguranças socioassistenciais, expressas na segurança de sobrevivência, de rendimento e autonomia, de convívio familiar e comunitário, de acolhida. O conjunto destas seguranças visa, principalmente, o fortalecimento de vínculos, a autoestima, a autonomia e o protagonismo. A realização de todas essas garantidas é intermediada pelos serviços e programas socioassistenciais, bem como pela intervenção das demais políticas públicas. A prestação de serviços socioassistenciais tem caráter contínuo e estruturante para os diferentes níveis de proteção social, de forma que estes possuem público-alvo e objetivos próprios, estrutura

física ideal para o atendimento a que se propõe, atuação territorializada, além de um impacto social relevante.

Entretanto, ao analisar a estrutura do FNAS, identificamos que os repasses na função õserviçõsõ, do ponto de vista quantitativo, vem progressivamente perdendo espaço para os programas de transferência de renda. Ao compará-la ao orçamento destinado aos serviços socioassistenciais, em relação com os repasses de transferência de renda do PBC/RMV⁵⁵, identificamos que a média dos repasses é inferior na razão de 10 a 15 vezes. Na análise da tendência histórica dos repasses se identifica sua redução percentual em relação ao repasse de transferência de renda, bem como a redução dos repasses nas demais funções do FNAS, sendo a transferência de renda a única função orçamentária que apresentou crescimento entre os anos de 2000 a 2007, conforme distribuição mostrada no Gráfico 15.

Gráfico 15. Distribuição dos recursos do FNAS entre os anos de 2000 a 2007.



Fonte: Adaptado de SALVADOR (2010).

A tendência à redução percentual de repasses financeiros aos municípios para a execução dos serviços socioassistenciais não significa necessariamente a redução paulatina dos valores repassados a cada ano, mas a constatação que sua participação no total dos repasses do FNAS tem sido percentualmente menor, podendo significar um estagnação na ampliação dos serviços socioassistenciais. A maior redução percentual do orçamento dos serviços (2004-2007) aconteceu no período em que houve o maior crescimento dos programas socioassistenciais, a exemplo dos CRAS e CREAS.

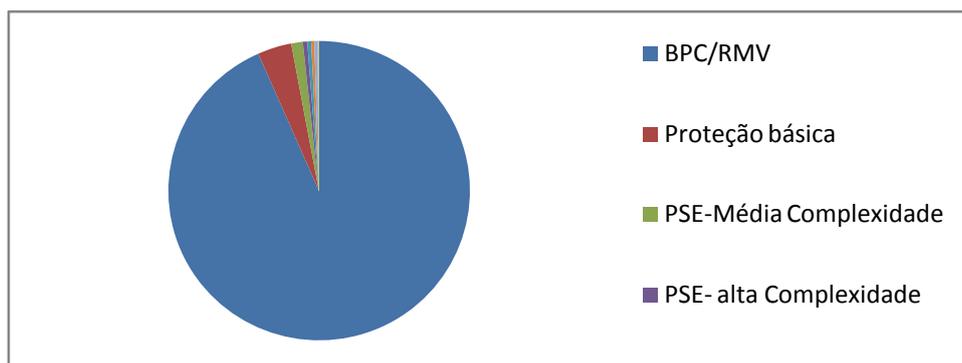
⁵⁵ Cabe ressaltar, que o orçamento federal da Assistência Social é composto basicamente por duas grandes unidades orçamentárias: FNAS e MDS. A primeira, conforme demonstra o Gráfico 15, tem a principal execução financeira relacionada ao BPC/RMV. Entretanto unidade orçamentária do MDS possui configuração semelhante, uma vez que é o responsável pela execução do Programa Bolsa Família, que é responsável por 93% de todos os seus gastos.

Enquanto, em 2000, o orçamento destinado aos programas representou 13,26%, no ano de 2005, quando foi aprovada a NOB-SUAS e ampliado o quantitativo de programas, esse percentual foi reduzido para 5,56%, e no ano seguinte para 1,99%.

A composição do Gráfico 15 considerou o total de recursos que compõem a unidade orçamentária do FNAS, revelando que existe uma priorização de investimento na ampliação do BP. Ressaltamos que a lógica operacional para provisão do PBC não corresponde aos princípios deliberados na LOAS, tampouco encontra amparo no arcabouço normativo do SUAS, se configurando como benefício social, concedido e controlado pelo Ministério da Previdência Social em articulação com o MDS, não havendo medição municipal alguma para a concessão deste benefício, de modo que 93% dos recursos do FNAS são concentrados na União.

Analisando a execução orçamentária do ano de 2013, identificamos que o PBC/RMV consumiu o percentual de 93% dos recursos destinados às ações de fortalecimento do SUAS, enquanto foi destinado 7% dos valores para as demais ações. Em valores nominais, o total empenhado com o programa foi de aproximadamente R\$ 36,3 bilhões, tendo sido liquidado R\$ 35,6 bilhões até o momento. Desse montante, cerca de R\$ 33,9 bilhões foram gastos com o BPC e RMV, enquanto o restante, aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, foram gastos com as demais ações do SUAS, conforme explicitado no Gráfico 16.

Gráfico 16. Execução das ações de fortalecimento do SUAS em 2013⁵⁶.



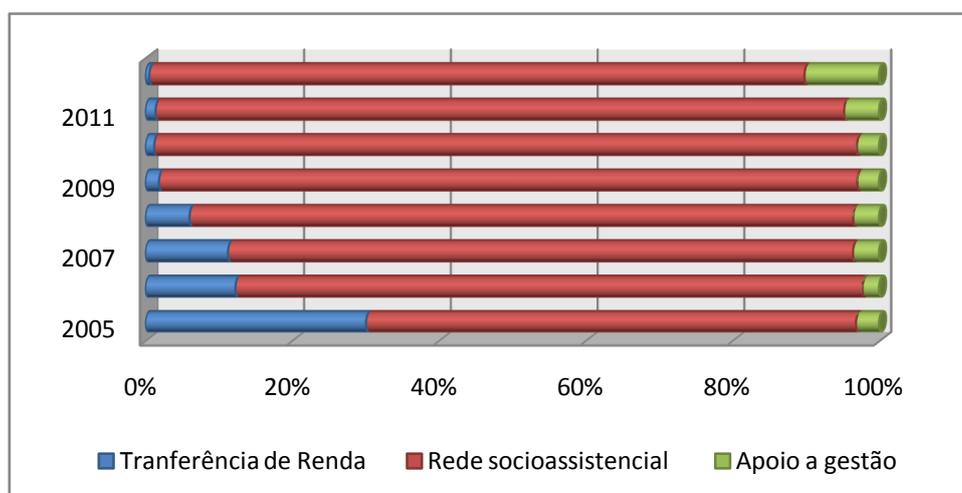
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SigaBrasil, 2015.

Ainda lastreando a discussão acerca da problemática do financiamento dos serviços socioassistenciais, identificamos uma publicação do MDS (Caderno SUAS, nº

⁵⁶ Essa denominação compõe a estrutura orçamentária do MDS, integrando esta denominação as ações do BPC, bem como ações voltadas aos serviços socioassistenciais.

6, 2013, p. 26) que apresenta a evolução dos gastos da função serviços, tendo por fonte de dados primários o mesmo banco de dados analisado por Salvador (2010), o SIAFI/SIGA. Nesta publicação institucional, o MDS utilizou como programa de transferência de renda unicamente o PETI, não considerando os dados numéricos destinados ao BPC/RMV. Com esse mecanismo, observa-se que os valores nominais destinados aos serviços socioassistenciais obtiveram um crescimento quantitativo significativo, conforme ilustra o Gráfico 17.

Gráfico 17. Execução dos recursos do FNAS por grupo de ações entre 2005 e 2012.



Fonte: Adaptado de MDS (2013, p. 26).

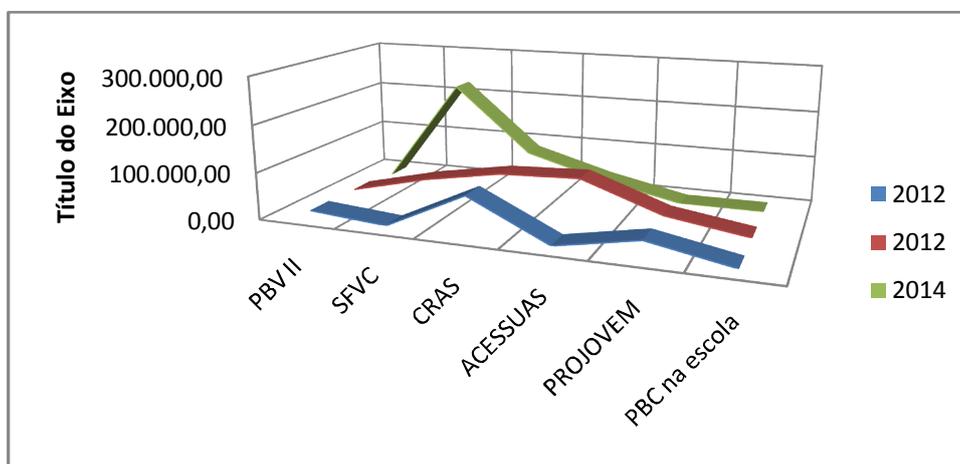
O conjunto de segmentos apresentou a ampliação de R\$ 1,3 bilhão, em 2005, para R\$ 2,3 bilhões, em 2012. Não há uniformidade nos percentuais de aumento entre os segmentos: a função serviços apresentou o crescimento de 140%, a função de apoio à gestão teve o maior crescimento percentual, atingindo o patamar de 481%, influenciado em grande parte pela instituição do IGD-SUAS; enquanto a transferência de renda pelo PETI apresentou redução de 97%, em virtude da integração do PETI ao Programa Bolsa Família.

Concentraremos nossa discussão na análise da função serviços do FMAS dos Barreiros, iniciando nossa incursão pela Proteção Social Básica, entre os anos de 2012 e 2014. A configuração do financiamento dos níveis de proteção, além de representar um patente subfinanciamento, apresenta grande alteração nos pisos financiados em virtude da realidade conjuntural do país, ou mesmo das orientações ideológicas que norteiam o processo de tomada de decisão pelo governo.

O Gráfico 18 apresenta os repasses do FNAS dos serviços de proteção básica entre os anos de 2012 e 2014. Analisando o gráfico, identifica-se grande oscilação no financiamento dos programas, que dificulta o processo de planejamento e gestão dos mesmos; esta oscilação está muito influenciada pela extinção de programas e criação de outros. No ano de 2013, por exemplo, foram extintos, no âmbito da Proteção Básica, o PROJOVEM e o PBV II⁵⁷, sendo criado o SCFV (resolução 01/2013) em substituição, bem como foi criado o Acessuas Trabalho⁵⁸.

A extinção do Projovem apresenta uma grande incoerência social, uma vez que, na atual conjuntura, a juventude brasileira tem sido a grande vítima da sociabilidade capitalista e, conseqüentemente, da questão social. Esses segmentos etários representam a parcela da população que mais sofre violências em suas diversas expressões, em especial os crimes violentos. Por outro lado, pode representar a ausência de recursos próprios para a contrapartida municipal à execução do Projovem, inviabilizando a ampliação de novos núcleos. Essa incoerência se fortalece ainda mais, quando as orientações técnicas do SCFV ó que substituiu o Projovem ó não considera jovens acima de 18 anos enquanto usuários deste programa.

Gráfico 18. Repasses do FNAS por pisos entre 2012 e 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SUASWEB.

Em 2012, o principal recurso repassado pelo FNAS ao Município dos Barreiros ó PE era o financiamento do CRAS, que representou 64% dos recursos e, em segundo

⁵⁷ Piso básico varável II- não se refere a um programa, mais a um repasse financeiro de apoio as ações do CRAS.

⁵⁸ Criado pelo Plano Brasil Sem Miséria- na perspectiva de promover qualificação profissional para a população de baixa renda.

lugar, se encontrava o Projovem, com 26% dos recursos, enquanto o PBV II representou 10% do total dos recursos, conforme expresso no Gráfico 18. No ano seguinte, o programa que teve maior destaque orçamentário foi o Acessuas Trabalho, seguido pelo CRAS (32%) e o SCFV (20%). No ano de 2014, o SCFV representou 54% do total de recursos repassados a PSB, seguidos de 24% do piso básico fixo e 11% do Programa Acessuas Trabalho. Nos três anos analisados, identificamos que o CRAS perdeu a centralidade financeira no âmbito da proteção básica; isso se deu não pela redução de seus repasses destinados ao CRAS, mas pelo aumento nos repasses deste nível de proteção social nos últimos três anos, em aproximadamente 272%. Essa alavancagem teve por fator preponderante a elaboração do Plano Brasil Sem Miséria e a meta de erradicar a miséria no Brasil.

Considerando que o objetivo da proteção social básica é promover a segurança social da população do município e, portanto, promover as diversas garantias expressas nas orientações técnicas e normativas relacionadas (segurança de acolhimento, alimentação, convivência comunitária, dentre outras), identificamos que o gasto *per capita* diário da proteção básica se torna um indicador importante de avaliação. No ano de 2014, o gasto *per capita* da proteção básica no Município dos Barreiros foi de R\$ R\$ 0,022, valor incapaz de promover o mínimo de proteção social, diante dos profundos riscos sociais vivenciados pela população.

No âmbito da Proteção Social Especial, o município possui três programas financiados pelo MDS: CREAS, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade- (PFMC), o abrigo institucional para Crianças e Adolescentes (PAC I) e o PETI. O CREAS⁵⁹ é o programa estruturante da PSE, que atende a uma demanda diversa de violência e violação de direitos, como o CRAS. Numa publicação recente destinada a discussão do financiamento da Assistência Social⁶⁰.

Na implantação do CREAS, entre os anos de 2005 e 2006, o repasse realizado era de R\$ 3.100,00; atualmente, esse recurso está fixado em R\$ 6.500,00, ou seja, houve um reajuste de mais de 100%. Entretanto, o reajuste não foi suficiente para garantir a

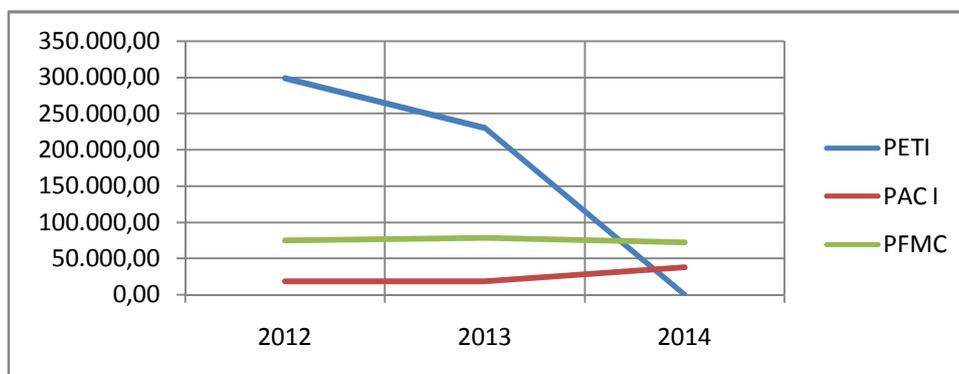
⁵⁹ A PSE, por meio de programas, projetos e serviços especializados de caráter continuado, promove a potencialização de recursos para a superação e prevenção do agravamento de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, tais como: violência física, psicológica, negligência, abandono, violência sexual (abuso e exploração), situação de rua, trabalho infantil, práticas de ato infracional, fragilização ou rompimento de vínculos, afastamento do convívio familiar, dentre outras. Alguns grupos são particularmente vulneráveis à vivência destas situações, tais como crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, populações LGBT (lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais), mulheres e suas famílias.

⁶⁰ Caderno SUAS nº 6, financiamento da assistência social.

execução da finalidade do CREAS. Nas próximas seções será analisada a configuração do repasse de PSE no Município dos Barreiros- PE.

Até o ano de 2013, o PETI representava o maior recurso repassado ao FMAS, seguido do PSE, conforme ilustrado pelo Gráfico 18. Entretanto, a sua lógica de funcionamento estava mais próxima da Proteção Social Básica. Com o reordenamento e a migração do PETI para o SCFV, a PSE passou a contar apenas com os repasses do PFMC e PACI, o que apresentou uma redução de mais de 200% entre os anos de 2013 e 2014; em número absoluto, essa redução representou o valor de R\$ 217.000,00, conforme evidenciado no Gráfico 19.

Gráfico 19. Evolução dos repasses do PSE entre 2012 e 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SUASWEB.

A evolução dos gastos de PSE entre os anos de 2012 e 2014, como mostrado no Gráfico 19, revela de um lado a redução drástica de seu financiamento e de outro a desconexão entre as prioridades dos serviços e programas presentes nos discursos do MDS e a prática de seu financiamento. Diferente da Proteção Básica, que no reordenamento teve um ganho substancial de recursos com o SCFV, a Proteção Especial não recebeu nenhum incremento de recurso com a extinção do antigo PETI. A Resolução nº 08/2013 do CNAS promoveu alterações substanciais no PETI, de forma a integrar as ações do CREAS. Enquanto antes do reordenamento o PETI estava presente nos 184 municípios pernambucanos, nessa nova estratégia de gestão foi implantado apenas em 17 municípios.

Os dados apresentados revelam duas grandes questões: a primeira é a insuficiência dos repasses do governo federal para o cofinanciamento dos serviços e programas socioassistenciais, impossibilitando que os serviços cumpram com o seu papel estruturador do sistema de proteção social, a segunda versa sobre a ampliação dos

recursos destinados a programas e ações secundárias, e a estagnação dos valores repassados a serviços de importância estratégica para SUAS, a exemplo do CRAS e CREAS.

Destacamos ainda a ausência da adequação dos repasses às diversidades regionais num país tão desigual como é o Brasil: os serviços e Programas possuem volumes de atendimentos diversos entre as regiões do país em virtude das desigualdades. Esta adequação foi prevista na NOB-SUAS/2012, em seu Artigo 62:

O cofinanciamento dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial deverá considerar fatores que elevem o custo dos serviços na Região Amazônica, além de outras situações e especificidades regionais e locais pactuadas na CIT e deliberados pelo CNAS.

A configuração do financiamento dos serviços socioassistenciais contribui para a fragilização do SUAS, enquanto possibilidade de construção de uma rede de proteção social adequada às necessidades reais da população e de ação efetiva e eficaz, promovendo a resolutividade dos problemas apresentados. Numa pesquisa recente, Couto (*et al.*, 2010, p. 296) aponta algumas fragilidades do SUAS, especialmente na estrutura física e na forma de atuação dos programas CRAS e CREAS. Segundo a autora, as ações desenvolvidas nessas unidades encontram-se restritas ao atendimento rotineiro e às demandas espontâneas, revelando a dificuldade de proposição e ampliação do atendimento.

Na avaliação processual da implementação da política, destaca-se o difícil processo de municipalização das ações, com alocação de recursos insuficientes pelos entes estaduais e federais, além dos atrasos constantes nos repasses que impedem um planejamento financeiro e impactam na qualidade dos serviços e benefícios destinados à população. De acordo com Lessa (*et al.*, 1997, p. 69) no caso da Assistência Social, os programas foram vítimas das sucessivas mudanças na institucionalidade do setor, num processo de desmonte da estrutura federal sem precedentes.

4.3.3 Fortalecimento do SUAS X programas de transferência de renda: entre a Assistência Social e assistencialização

Na subseção anterior realizamos uma discussão acerca da sobreposição dos recursos financeiros do FNAS destinados à transferência de renda direta ao cidadão, por meio do

BPC/RMV, em comparação com os valores repassados para execução dos Programas Socioassistenciais. Esta seção visa tecer duas análises, que estão imbricadamente relacionadas: a primeira versará sobre o financiamento do Programa Bolsa Família e a reconcentração dos recursos na esfera federal, e a outra privilegiará a elaboração de análises sobre o bloco de financiamento de gestão no Município dos Barreiros, buscando evidenciar a priorização dos recursos ao fomento da gestão do PBF em detrimento dos recursos de apoio à gestão do SUAS.

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado por meio da Lei nº 10.836/04, tendo por objetivo o enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza no Brasil. Este Programa tratou de congregar todos os programas de transferência de renda existentes em 2004 (Bolsa Escola, Vale-gás, Programa nacional de acesso à alimentação e o bolsa alimentação) em um único programa melhor estruturado, com condicionalidades relacionadas à manutenção da transferência de renda baseadas em dois indicadores: frequência escolar e acompanhamento na rede de saúde.

A nova roupagem dos programas de transferências de renda, em especial o PBF, reflete a visão neodesenvolvimentista de conciliação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social, como se houvesse conciliação possível, nos marcos do sistema capitalista. Tais programas são executados como medida de enfrentamento da pobreza e da desigualdade, e, além de primar pela utilização de técnicas modernas dos instrumentos técnicos, buscam aprimorar os critérios de seletividade e focalização nas camadas mais pobres, atendendo aos preceitos neoliberais pactuados no consenso de Washington, e amplamente aplicado as políticas sociais dos países latino-americanos.

De toda forma, o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de destaque no cenário internacional, com representativo impacto no âmbito da redução da pobreza e miséria no Brasil. Em 2004, um total de 6,6 milhões de famílias foram beneficiadas; em 2013, esse número atingiu o patamar de 14 milhões de famílias, beneficiando o total de 53 milhões de pessoas, ou aproximadamente 25% da população. O valor médio distribuído, em 2013, foi de R\$ 151,87 por família beneficiada. Ao longo dos últimos dez anos, houve um aumento de 106%, representando 35 pontos percentuais acima da inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no acumulado, que foi de 71,1%. Esse crescimento esteve associado à variação dos valores dos benefícios, bem como à criação de novas parcelas variáveis (ANFIP, 2014).

No âmbito da Política de Assistência Social, uma questão a ser discutida versa sobre a sustentabilidade do PBF, nos marcos do SUAS, e em que medida os objetivos e a sistemática do PBF se integram a este sistema de proteção social, e em que medida se apartam. O programa em tela, ao garantir à transferência de renda direta a população, está consolidando o direito às necessidades sociais básicas, entretanto ele se consolida cada vez mais como medida substitutiva do trabalho, nos marcos de uma estrutura econômico-política determinada pelo modo de produção capitalista, na qual o trabalho como categoria abandona sua finalidade básica do ser social, sua realização no e pelo trabalho, para ser depauperado, como forma de acesso aos meios de subsistência, numa conjuntura global de um mundo que não possui trabalho para todos (ANTUNES, 2000).

Abandonando os discursos e publicações institucionais do MDS e examinando a estrutura de funcionamento do PBF, é possível inferir que este ministério, possui uma sistemática de operacionalidade que diverge dos princípios instituídos pelo SUAS em dois aspectos: o primeiro concentra-se na disparidade entre o financiamento da execução do PBF, no qual a transferência de renda direta ao cidadão ocupou em 2013 o total de 98% dos recursos, conforme o Gráfico 20; e o segundo aspecto trata-se da baixa autonomia do município na concessão dos benefícios, ferindo os princípios da autonomia, da municipalização e da territorialidade.

Gráfico 20. Execução do PBF, por elementos de despesa, em 2013.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Siga Brasil.

Dada a magnitude do PBF no Brasil e, em especial, na região Nordeste, os municípios precisam de um aparato institucional robusto e consistente para garantir os critérios de justiça no processo de concessão e fiscalização dos benefícios. Este aparato inclui uma equipe qualificada de trabalhadores para atuar no CadÚnico, uma estrutura física ampla e suficiente para atendimento e referenciamento das famílias nos

programas e serviços do SUAS e das demais políticas públicas, equipamentos de tecnologia adequados à gestão municipal do PBF, mecanismos de comunicação e acesso aos recursos midiáticos para a disseminação das informações sobre o programa em tela e o controle de suas condicionalidades, dentre outros.

Entretanto, os repasses realizados para esta finalidade (apoio aos municípios) são insuficientes, representando 2% da execução total dos recursos destinados pela União para execução do PBF no ano de 2013, conforme apresentado no Gráfico 20. O investimento nos sistemas de informática que auxiliam a inserção dos dados dos usuários no CadÚnico, e no aperfeiçoamento da disseminação das informações do PBF e do CadÚnico, não somaram pontos percentuais, dado os baixos valores alocados, também mostrados no Gráfico 20.

A Tabela 11 demonstra que, além da priorização da transferência direta ao cidadão do PBF, a gestão federal da Assistência Social também privilegia a execução financeira da transferência de renda ao cidadão em detrimento das demais ações que compõem a totalidade dos recursos destinados ao PBF. Considerando o orçamento previsto no exercício financeiro de 2013, comparando os valores empenhados aos valores liquidados, percebe-se que a única ação que obteve 100% do orçamento executado foi da transferência do PBF. Reforçando, assim, a existência da superposição da transferência de renda, em detrimento do fortalecimento das instâncias de atendimento preconizados no SUAS, conforme observado anteriormente na análise do BPC na escola.

Tabela 11. Recursos do FNAS, na função execução do PBF em 2013.

Ação	Empenhado	Liquidado
Transferência de renda direta a população	23997	23997
Apoio à gestão descentralizada do PBF	539	437
CadÚnico	13	8
Aperfeiçoamento da disseminação de informações do PBF e do - CadÚnico	9	8

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do Siga Brasil (2015).

O privilegiamento da pecúnia repassada ao cidadão, sem a devida preocupação com a estrutura de atendimento adequado ao referenciamento das famílias, extrai do PBF seu maior sentido, que é o de ser um benefício intermediário para a conquista da autonomia familiar, a conquista por meio da qualificação profissional, as oficinas de geração de renda e empreendedorismo, dentre outros. Esta ideia está muito bem

ancorada ao pensamento Seniano, que afirma que superação da pobreza não se restringe à questão de renda, mas pode ser combatida considerando as oportunidades sociais abertas, como saúde, renda mínima, educação básica, dentre outros.

Segundo Sen (2000), o foco das ações não se conforma unicamente na desigualdade de renda, e muito menos na propriedade, mas na desigualdade de liberdade para acessar o mercado (MARANHÃO, 2013). Entretanto, compreendemos que o PBF não se configura como uma estratégia eficaz no processo de superação da pobreza, sendo útil e viável para o alívio da pobreza e a manutenção precária das necessidades imediatas para a sobrevivência, no âmbito do Estado capitalista e neoliberal. Se, por um lado, a transferência de renda deste programa promove o alívio da pobreza, por outro ele promove o acesso ao mercado, sendo uma estratégia circulação financeira nos mercados das pequenas e grandes cidades, no caso específico de Barreiros, no mês de agosto de 2013, foram repassados mais de R\$ 1,7 milhões aos beneficiários, sendo um importante mecanismo de dinamização do comércio local.

Após esta breve reflexão acerca do PBF, nos propusemos a discutir a sistemática dos repasses no bloco de financiamento da gestão. Este bloco tem por objetivo incentivar os estados e municípios a melhorarem seus indicadores de gestão, com a ampliação proporcional dos recursos repassados. Atualmente, o MDS realiza repasses aos municípios em basicamente dois índices de Gestão: IGD-SUAS e IGD-PBF, conforme relacionados na Tabela 12.

Tabela 12. Os índices de gestão descentralizada

Índice	Objetivo	Variáveis
Índice de Gestão Descentralizada do SUAS- IGD SUAS	É o instrumento de aferição da qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, bem como das ações de coordenação, monitoramento e avaliação.	<ul style="list-style-type: none"> • IDCRAS-médio • Execução Financeira • Fator 1 de IGD-SUAS
Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família- IGD SUAS	É um instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do Programa Bolsa Família. Corresponde a uma forma de aferir a cobertura cadastral, bem como a qualidade da gestão do CADúnico e a qualidade e integralidade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de qualidade cadastral • Taxa da agenda da saúde • Taxa de frequência escolar • Taxa de atualização cadastral

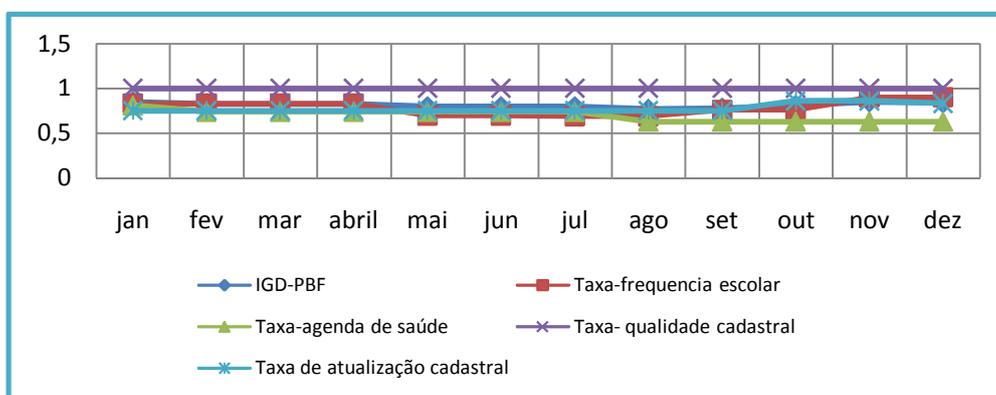
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do MDS (2013).

A sistemática dos repasses para o bloco de financiamento da gestão é perpassada pela lógica de que, quanto melhor e mais eficaz for a gestão do Cadastro Único e do SUAS municipal, maior será o volume de recursos repassados. É importante ressaltar que, dentre todos os blocos de financiamento repassados pelo FNAS (Bloco de financiamento da proteção básica, especial e gestão), este é o que se utiliza com maior flexibilidade possível, dentro das finalidades a que se destina.

O IGD-PBF ou IGD-M é um instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do PBF, como forma de aferir a cobertura cadastral e a qualidade da gestão do Cadastro único para Programas Sociais, bem como a integridade das informações sobre o acompanhamento das condicionalidades das áreas da educação e da saúde. Os índices que compõem este indicador variam de 0 a 1 e os recursos são calculados e repassados ao FMAS. Essa lógica de funcionamento foi institucionalizada pela Lei nº 10.836/2004, que fez do IGD-PBF uma transferência obrigatória da União para os entes federados que, por sua vez, aderem voluntariamente ao PBF, desde que alcancem índices mínimos estabelecidos.

O Gráfico 21 apresenta a evolução dos índices que compõem o IGD-BPF no Município dos Barreiros, ao longo do ano de 2013. Excetuando-se a taxa de atualização cadastral, os demais índices não possuem linearidade, apresentando uma leve oscilação ao longo dos meses. Os índices que apresentaram maior variação foram a taxa de frequência escolar e a taxa de agenda na saúde, justamente com os índices que requerem a prática intersetorial, como mensuração do êxito do PBF nos municípios, sendo o índice de pior desempenho a taxa de agenda na saúde, que atingiu o índice de 0,6 entre os meses de agosto a dezembro.

Gráfico 21. Índices do PBF no Município dos Barreiros em 2013.



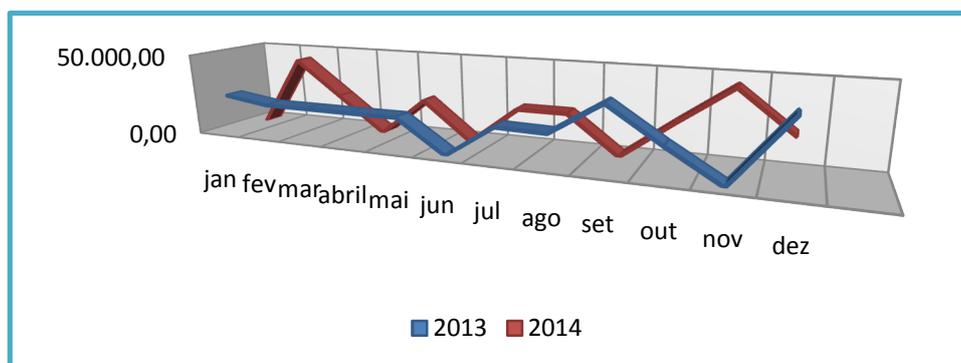
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SUASWEB.

De acordo com a evolução dos índices apresentados no Gráfico 21, é possível afirmar que o desempenho dos indicadores do PBF apresentam uma leve oscilação, entretanto, se tomado como parâmetro o mês de janeiro/13, apenas a taxa de agenda de saúde terminou o ano com desempenho inferior ao registrado anteriormente. Todavia, percebe-se que os índices selecionados pelo MDS para mensuração do PBF são bastante limitados para o objetivo que se propõe, expressando apenas a qualidade de atendimento da população inscrita no PBF nas políticas de saúde e de educação e no CadÚnico, mas não mensurando os índices que expressem a eficácia do PBF no enfrentamento a pobreza; a melhoria da dieta alimentar dos seus beneficiários; a participação dos beneficiários em cursos de qualificação profissional, dentre outros. Na seção seguinte serão apresentados os repasses financeiros repassados pelo FNAS ao FMAS, correspondente ao IGD-PBF.

O Gráfico 22 apresenta a evolução dos recursos do IGD-PBF nos anos de 2013 e 2014, nele identificamos grande oscilação dos valores repassados ao longo dos meses ao longo dos meses. Existem duas razões para as oscilações, a primeira, é que o Índice de Gestão Descentralizada é realizado com base nos indicadores de gestão, quanto melhor o desempenho dos indicadores, maior o repasse realizado, o segundo tem por base os atrasos das parcelas mensais que deveriam ser repassadas pelo FNAS aos FMAS.

Na verdade, os repasses regulares e automáticos em todas as funções, mais fortemente nos repasses do IGD-PBF e IGD-SUAS, sofrem constantes atrasos, acumulando-se com outros repasses; como é possível visualizar nos meses de 06/13 e 11/13 do gráfico abaixo, nestes meses não foram realizados os repasses financeiros, bem comomão foram repassados os meses de abril/14 e setembro/14, sendo um obstáculo para o planejamento financeiro e, conseqüentemente a gestão municipal do PBF.

Gráfico 22. Repasses do IGD-PBF ao FMAS dos Barreiros nos anos de 2013 e 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SUASWEB.

No ano de 2013, foram realizados onze repasses dos recursos do IGD-PBF, com média de repasse mensal de R\$ 23.900,00 e, no ano seguinte, foram repassadas 10 parcelas, com média de repasse de R\$ 22.100,00. Os constantes atrasos são justificados pela disponibilidade financeira do MDS, bem como pela demora na contabilidade dos índices que compõem o cálculo dos repasses: a taxa de atualização cadastral, a taxa de agenda da saúde, a taxa de frequência escolar, a taxa de qualidade cadastral e do IGD-PBF. A seguir será apresentada a Tabela 13, contendo a execução orçamentária do IGD-PBF nos anos de 2013 e 2014.

Os recursos financeiros do IGD-PBF são destinados para pagamento da folha de funcionários, despesas com material permanente e expediente. Esses gastos representam a quase totalidade dos recursos recebidos pelo FMAS, assim, estes são executados no mesmo exercício, conforme mostrado na Tabela 13. As limitações financeiras e orçamentárias do IDG-PBF, impedem a gestão local do CadÚnico de realizar ações mais estratégicas para disseminação das informações, buscas ativas das populações de difícil acesso (moradores das áreas ribeirinhas, território rural, etc.), mutirões para cadastramento e atualização cadastral, dentre outros.

Tabela 13. Execução orçamentária do IGD PBF nos anos 2013 e 2014.

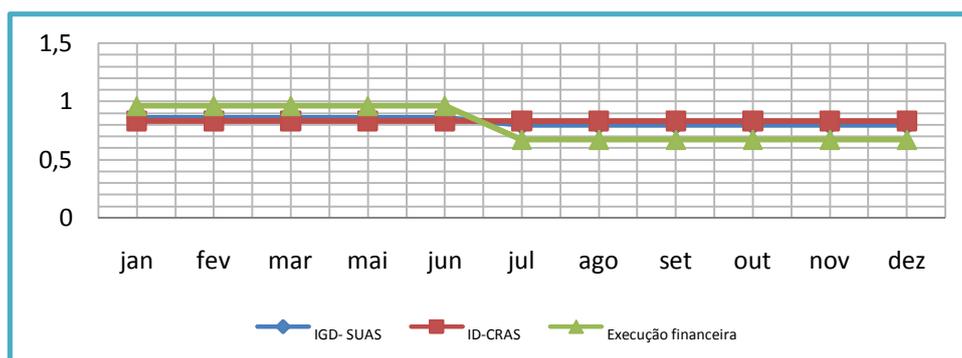
Item	2013	2014
Recursos disponíveis do exercício anterior	R\$34.464,19	R\$24.460,24
Valores recebidos no exercício	R\$ 236.444,85	R\$ 220.986,25
Valor de aplicação no mercado financeiro	R\$ 1.622,96	R\$ 7.314,55
Total de valores para o exercício	R\$272.532,00	R\$ 252.761,04
Valores executados	R\$248.071,76	R\$231.411,37
Saldo Reprogramável	R\$ 24.460,24	R\$ 21.449,67

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SUASWEB.

Dentro do mesmo bloco de financiamento da gestão, foi instituído o IGD-SUAS, por meio da Lei nº 12.435/2011, que altera a LOAS e é regulamentado pelo Decreto nº 7.636/2011 e por diversas portarias do MDS que versam sobre a temática do financiamento. O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS tem por objetivo avaliar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito dos entes federados. Conforme resultados obtidos pelos municípios e pelos Estados, a União realiza um repasse financeiro como forma de incentivo.

Assim como o IGD-PBF, o IGD-SUAS possui índices que variam de 0 a 1, de forma que quanto mais se aproximar a 1, melhor o desempenho da gestão descentralizada e, conseqüentemente, maior será o valor financeiro. A composição do índice geral do IGD-SUAS leva em consideração as seguintes variáveis: IGD-SUAS, IGD-CRAS e execução financeira, conforme expresso nos gráficos de desempenho do Município dos Barreiros, Gráfico 23 e Gráfico 24, nos anos de 2013 e 2014.

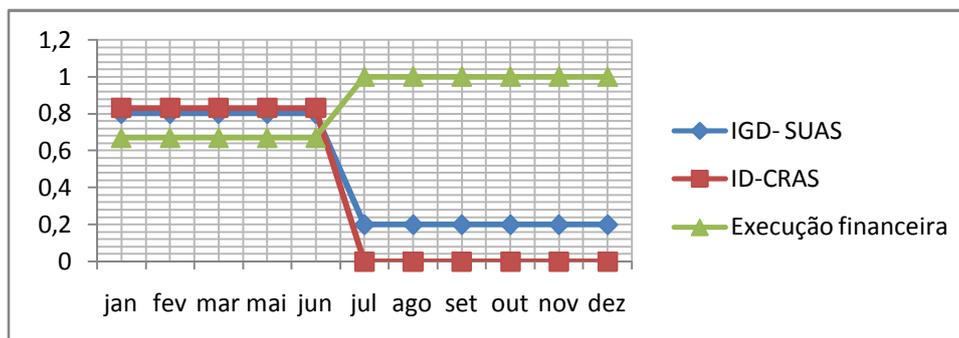
Gráfico 23. Desempenho do IGD-SUAS no Município dos Barreiros em 2013.



Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SUASWEB.

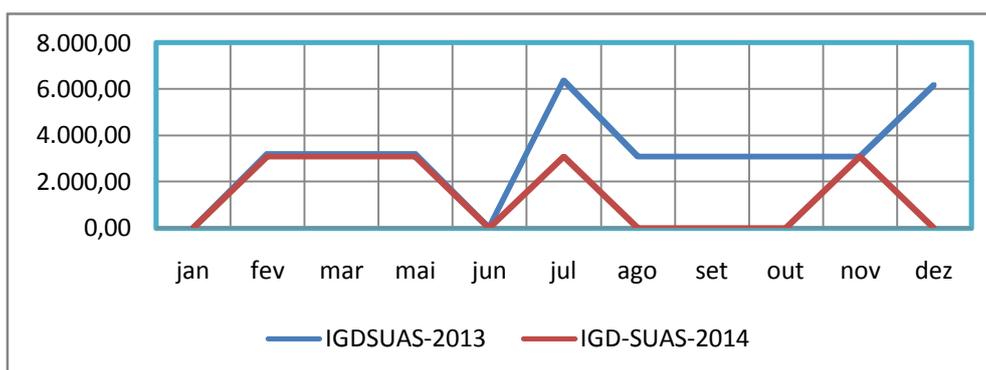
Comparando-se o desempenho do IGD-SUAS entre os anos de 2013 e 2014, identifica-se que, no ano de 2013, os indicadores apresentaram uma evolução positiva, com uma leve oscilação negativa no indicador de execução financeira. No ano de 2014, os índices do IG-SUAS apresentaram seis meses de ID-CRAS igual à zero, o que provocou duas graves conseqüências: o IGD-SUAS teve desempenho negativo pelo peso do ID-CRAS em seu cálculo e o município teve suspenso os repasses financeiros do IGD-SUAS, pelo mesmo período. A suspensão se dá porque, no cálculo para o repasse financeiro do IGD-SUAS, é realizada uma média aritmética entre o ID-CRAS (peso 4) e a execução financeira ajustada, na seguinte fórmula: $ID-CRAS \times 4 + Execução\ financeira \times 1/5$. Neste caso, como o ID-CRAS foi zerado em virtude do não fornecimento de informações no sistema SUASWEB na ocasião do Censo SUAS-2013⁶¹, o resultado final é igual a zero, não havendo valores para repasse, como medida de punição dos municípios.

⁶¹ O Censo SUAS é uma ferramenta de levantamento de dados coletados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelos Órgãos Gestores (Secretarias) e Conselhos de Assistência Social, municipais e estaduais e tem por objetivo propiciar ao SUAS a possibilidade de observar a execução das ações e apontar para os aperfeiçoamentos necessários com base em avaliações e pactuações realizadas entre os três entes da federação. Foi regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010 e realizado anualmente desde o ano de 2007.

Gráfico 24. Desempenho do IGD-SUAS no Município dos Barreiros em 2014.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SUASWEB.

O Gráfico 25 apresenta o desempenho financeiro do IGD-SUAS no Município dos Barreiros, nos anos de 2013 e 2014. A leitura do gráfico demonstra que o desempenho do ano de 2013 foi superior ao ano de 2014, em virtude principalmente do cancelamento dos repasses do IDG-SUAS, entre os meses de junho de 2014 a junho 2015. Em 2013, os valores repassados nos meses de julho e dezembro, que superam o valor de R\$ 6.000,00, representam o repasse de valores acumulados de dois meses. Relativo ao ano de 2013, foram realizados onze repasses, com total de repasse de R\$ 34.524,36 e média mensal de repasse de R\$ 3.114,00, enquanto no ano de 2014 houve seis repasses com média mensal de R\$ 2.579,00.

Gráfico 25. Desempenho financeiro do IGD-SUAS nos anos de 2013 e 2014.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SUASWEB.

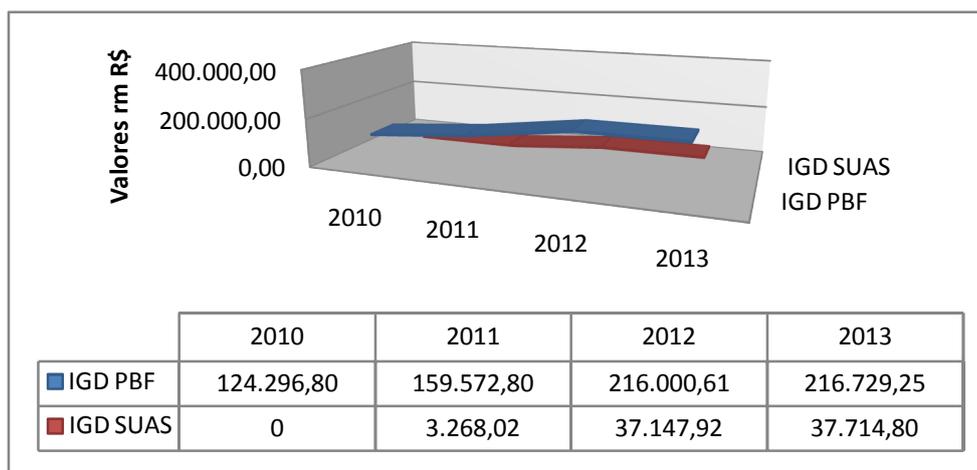
Neste item, semelhante ao IGD-PBF, cabe uma crítica às variáveis escolhidas pelo MDS para avaliação do SUAS, a taxa de execução financeira e o ID-CRAS. O SUAS, como um sistema de proteção social ao cidadão, possui diversas garantidas em

distintos níveis de proteção social; entretanto, o foco de sua avaliação se dá no desempenho do CRAS, que pesa na composição de seu Índice de Descentralização, sendo analisada a adequação da estrutura física e a suficiência do quantitativo de equipe técnica.

A grande questão que deveria ser respondida pelos indicadores de avaliação do SUAS é se a população está se sentindo protegida socialmente com o serviço prestado no CRAS, CREAS e demais programas e serviços, ou se os mesmos são um ponto de apoio para ações pontuais e fragmentadas. A proposta que embasa o SUAS visa garantir uma parcela significativa dos direitos fundamentais preconizados na Carta Magna de 1988, de forma que sua avaliação exige outros indicadores que proporcionem um olhar mais qualitativo para a gestão do SUAS.

A NOB-SUAS/2012 institui o pacto de aprimoramento do SUAS enquanto mecanismo através do qual se materializam as metas e prioridades nacionais no âmbito do SUAS, além de se constituir em mecanismo de indução de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. A CIT, em sua 124ª reunião, instituiu as prioridades e metas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social para o quadriênio 2014-2017. Entretanto, estas não encontraram espaço para composição das variáveis do IGD-PBF, tampouco do IGD-SUAS.

Na análise da série histórica dos recursos do IGD-SUAS e IGD-PBF, percebe-se um grande incoerência: os valores destinados a gestão do PBF são muito superiores aos recursos para o avanço da gestão do SUAS. Esta disparidade existente e entre os repasses de recursos destinados à gestão no Programa Bolsa Família, e os recursos que envolvem a gestão do SUAS municipal reforça críticas recentes de Sitcovsky (2003) de que a gestão da Assistência Social tem sido realizada mediante programas de transferência de renda; a exemplo do programa Bolsa Família, que é responsável por 93% do total de recursos executados pelo Ministério de Desenvolvimento Social, em detrimento ao fortalecimento do SUAS, conforme demonstra o gráfico 26.

Gráfico 26. Recursos alocados no FMAS na função gestão entre os anos de 2010 e 2013

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir dos dados do SUASWEB⁶².

Destarte, os programas de transferência de renda, mais especificamente o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada, se tornaram, do ponto de vista de alocação de recursos, maiores e mais robustos que o próprio SUAS, conforme demonstrado no Gráfico 26. O que, por sua vez, desvia a prioridade de fortalecimento do SUAS e de seus princípios e diretrizes estruturadoras para investimento em programas que promovem o ganho pecuniário ao seu usuário, como garantia de cidadania. Porém, as condições de superação da pobreza ainda estão distantes de se efetivar, ou seja, as famílias adentram nos Programas de transferência de renda, mas não encontram subsídios suficientes para se emancipar.

Nos marcos das políticas sociais neoliberais seletivas e focalizadas, os programas de transferências de renda acabam se tornando uma estratégia importante, pois permitem um maior controle burocrático para sua concessão, com diversas condições para ingresso e permanência dos usuários. A função social exercida pelo PBF se conforma no atendimento e reprodução da superpopulação relativa, apta ou inapta ao trabalho, buscando a superação do pauperismo, promovendo os mínimos de cidadania, ou a condição necessária à sobrevivência, sob a égide do trinômio liberal: focalização, seletividade e descentralização, o que limitam as possibilidades preventivas e distributivistas desta política.

Em situação oposta, o investimento mais amplo no SUAS requer um caráter de universalidade correspondente aos determinantes constitucionais, compreendendo-o enquanto política de proteção social não-contributiva, destinado a todos a quem dela

⁶²<http://aplicacoes.mds.gov.br/suaswebcons/execute.jsf?b=%2AdpotvmubsQbsdfmbtQbhbtNC&event=%2Afjyjcjs>

necessitar. Para a plena efetivação do SUAS, encontramos uma tensão entre a construção de fortalecimento de uma rede ampla de serviços e os programas de transferência de renda. No atual panorama de priorização da transferência de renda, há o risco eminente de que o SUAS seja reduzido ao objetivo exclusivo de atender ou minorar a pobreza absoluta em detrimento de garantia de acolhida, do convívio familiar e comunitário e de desenvolvimento da autonomia.

CAPÍTULO 5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada teve por objetivo compreender a atual configuração do financiamento da Política de Assistência Social no Município dos Barreiros e suas interfaces com os processos sociais, econômicos e políticos, elucidando seus avanços e impasses políticos e econômicos. Tal pesquisa nos permitiu a análise da dialética contraditória que representa os avanços e retrocessos na Política de Assistência Social, no movimento crítico e criativo que culminou na construção do SUAS.

O papel preponderante da Assistência Social brasileira é de garantir a segurança ou a proteção social a todos os brasileiros que dela necessitarem. Conhecemos diversas refrações da questão social, muitas das quais se apresentam em demandas para a Política de Assistência Social, como a do quadro de pauperização vivenciada pela população, a exclusão social e a ausência do acesso a um mínimo de bem-estar social. Isto ocorre, muitas vezes, por integrar o exército industrial de reserva, estando nas fileiras do desemprego ou do emprego informal, ou mesmo em condições de privação e carecimentos materiais e simbólicos de diversas ordens, que são reproduzidos por gerações e herdeiros, pois, de uma sociedade escravocrata, autoritária e de uma elite indiferente à questão social e voraz pelo lucro.

A amplitude das demandas que cercam a Assistência Social ó em especial nos territórios mais pauperizados e longínquos deste país -, se confrontam com a insuficiência dos recursos destinados à Assistência Social brasileira, revelando a incongruência das emanções constitucionais afirmadas na carta magna de 1988. Dessa forma, é impossível a efetivação do SUAS e, conseqüentemente, da proteção social estatal sem a revisão dos parâmetros que norteiam a lógica do financiamento da Seguridade Social, que resgate a dívida social desta para com as populações em situação de pobreza e extrema pobreza.

Existe um pressuposto central nesta pesquisa, que é o da incompatibilidade entre a plena realização da proteção social prevista no arcabouço normativo da Assistência Social no Brasil e a conjuntura de ajustes econômicos iniciados na década de 1990, com a implantação dos pressupostos neoliberais na maior parte das nações ocidentais. O novo enfoque inspirado no õConsenso de Washingtonö, chamado de õajuste estruturalö,

desencadeia alterações dos investimentos estatais com políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado. A proposta se tratava de, de num curto espaço de tempo, reduzir o déficit fiscal por meio da redução dos gastos públicos, com profundas reorientações da macroeconomia para a redução da inflação, no âmbito das políticas sociais, mantendo-se as ações destinadas ao enfrentamento da pobreza e manutenção da proteção social estatal sob os preceitos da focalização, seletividade e fragmentação. Neste novo momento do capitalismo, os direitos sociais perdem identidade e a concepção de cidadania é reduzida.

No Brasil, observa-se que o direito social declarado na Constituição Federal de 1988 surge numa conjuntura adversa, de forma que as garantias constitucionais-formais foram flexibilizadas pelas mudanças no padrão de governabilidade neoliberal. Desta forma, após a promulgação da carta magna, operou-se o processo de desregulamentação das conquistas formais voltadas à proteção social, com o forte contingenciamento dos gastos sociais, inviabilizando a instauração do estado de bem-estar brasileiro. Ao contrário das garantias constitucionais, que pressupunham o avanço da seguridade social, o que se operou foi o contingenciamento dos recursos destinados à Seguridade Social, como forma de evitar «desequilíbrios financeiros»

Em paralelo ao contingenciamento, destacamos a expropriação dos recursos do orçamento da Seguridade Social brasileira e sua utilização no orçamento fiscal para o pagamento da dívida externa e interna, tendo por intermédio o processo de Desvinculação das Receitas da União (DRU). Essas práticas iniciadas no Governo FHC, e continuadas pelos seus sucessores, expropriam cerca de 20% do orçamento anual da Seguridade Social, destinando-os para a composição do superávit primário. O trabalho de pesquisa tratou de enfatizar ainda a pequena participação da Assistência Social no orçamento da União e da Seguridade Social, correspondendo, em 2013, a 2,88% e 9,57%, respectivamente. Embora a participação da Assistência Social no orçamento da União e da Seguridade Social tenha apresentado evolução positiva e constante desde o ano de 2002, ressaltamos que seu crescimento está relacionado à expansão dos programas de transferência de renda, e não na afirmação do SUAS, enquanto sistema de proteção social.

Esta pesquisa revela ainda que há um distanciamento entre a ampliação dos direitos sociais garantidos legalmente, a execução da proteção social estatal no Brasil, por meio da Política de Assistência Social, e o processo de financiamento desta política. Identifica-se o crescimento progressivo tanto do gasto social do governo, como dos

recursos alocados na função 08 do orçamento federal: Assistência Social. Entretanto, as fontes que financiam a Política de Assistência Social são de natureza do trabalho e não do orçamento fiscal, o que confere seu financiamento regressivo. Nesse sentido, o ônus ser o latente da Política de Assistência adquiriria relevância se acoplado a uma efetiva política de redistribuição de renda, conciliadas com medidas de desenvolvimento econômico de forma que a Seguridade Social fosse financiada com fontes de tributação advindas do lucro do capital.

A sistemática do financiamento prática da Política de Assistência Social está em contraposição aos princípios da descentralização político-administrativos, nos marcos do atual pacto federativo, estando em conflito, outrossim, com as definições da Lei 8.642/93. Na pesquisa, ficou patente a grande oneração financeira do município no exercício da proteção social da população, por meio da execução do SUAS. Na execução orçamentária referente ao ano de 2014, o município custeou 67% de todos os recursos gastos com a Política de Assistência, enquanto a União repassou 31% do total dos recursos existentes no FMS, e o Estado de Pernambuco 2%.

Para além da oneração financeira do ente municipal, o que se destaca é ausência do ente estadual no processo de cofinanciamento da Política de Assistência Social que, longe de ser um óbice específico encontrado no Estado de Pernambuco, é um padrão nacional de funcionamento. Esta ausência fere a Lei Orgânica da Assistência Social que, em seu Artigo 13, prevê o cofinanciamento estadual para o custeio dos benefícios eventuais e o aprimoramento de gestão de serviços, programas e projetos. Destaca-se que o fato da Assistência Social não possuir um amparo legal que parametrize os percentuais orçamentários mínimos destinados a esta política, permitindo que os entes federados destinem valores aleatórios e insuficientes para a efetivação do SUAS municipal como instância de proteção social, reforçando assim o subfinanciamento federal e estadual da Assistência Social.

O financiamento da Assistência Social no Brasil é marcado, ainda, pela preponderância dos programas de transferência de renda à população, em detrimento do investimento nos programas socioassistenciais. Os dados apresentados na pesquisa revelaram que, na fonte orçamentária do FNAS, os percentuais financeiros destinados aos serviços socioassistenciais, ao longo dos últimos 15 anos, tem sofrido constantes reduções, enquanto os valores gastos com o BPC/RMV têm crescido paulatinamente, chegando a consumir 93% do total dos recursos destinados ao FNAS, em 2013. Movimento semelhante identifica-se na fonte orçamentária para a execução do PBF que,

em 2013, destinou 98% dos recursos previstos em orçamento para a transferência de renda direta a população, enquanto apenas 2% foram utilizados para o apoio à gestão descentralizada do PBF.

O amplo investimento de recursos nas políticas de transferências de renda, além de estar em dissonância com o SUAS, faz parte de duas estratégias: de um lado, a reconcentração dos recursos, considerando que os principais programas de transferência de renda são executados diretamente pelo ente federal; de outro lado, um retorno à prática da assistencialização da população, uma vez que as famílias usuárias dos programas de transferência de renda não recebem as garantias expressas na Política de Assistência Social, em virtude do subfinanciamento dos serviços socioassistenciais. Ressalta-se ainda, em conformidade com Boschetti (2012), que os programas de transferência de renda assume função econômica para reabilitar as atividades econômicas, promovendo o acesso ao consumo às classes pobres e extremamente pobres.

A pesquisa evidenciou que tanto a definição da Política de Assistência Social como sua sistemática de financiamento no Brasil e, mais especificamente no Município dos Barreiros-PE, não tem contribuído para que a Assistência Social possa romper com os limites culturais e políticos que a tradição assistencialista, tuteladora tratou de conformá-la. A Assistência Social, enquanto política de proteção e inclusão social, inscrita num estado democrático e de direitos que tenha por finalidade favorecer o protagonismo e a emancipação de todos os cidadãos - enquanto sujeitos de direitos, ainda está distante da conjuntura atual em que esta política se encontra, e uma parcela importante dos entreves que limitam o desenvolvimento desta política encontram-se em sua sistemática de financiamento.

Alguns dos parâmetros atuais que definem o financiamento da política precisam ser reformulados, gerando novas alternativas que promovam um maior grau de sustentabilidade ao financiamento municipal do SUAS. Dentre eles, destacamos a necessidade de parametrizar os repasses financeiros e/ou a rede socioassistencial a partir de indicadores sociodemográficos mais amplos, que tratam da configuração local da questão social. No formato atual, o financiamento acontece pelo número de equipamentos existentes que, conforme a PNAS/04, é definido pelo porte habitacional do município; entretanto, cidades de mesmo porte habitacional e que possuam IDH, GINI e pobreza em situações extremamente opostas, serão atendidos pela mesma rede socioassistencial pública e receberão os mesmos repasses financeiros.

Por fim, acreditamos que esta pesquisa tenha oferecido contribuições técnicas e teórico-acadêmicas importantes sobre a atual configuração da Política de Assistência Social no Brasil e no Município dos Barreiros, evidenciando os limites impostos à gestão municipal do Sistema Único da Assistência Social e ao processo de subfinanciamento que a configura. A realidade está em constante estado de transformações, de forma que o universo que circunscreve o financiamento da Assistência Social, bem como das políticas de Seguridade Social no campo mais geral, apresenta tantas outras dimensões a serem pesquisadas e analisadas, e profundadas, especialmente na conjuntura brasileira atual, que é marcada por uma grave crise econômica e política que impõe uma nova configuração ao padrão de financeirização e, conseqüentemente, ao fundo público, impondo novos desafios às políticas sociais e ao seu financiamento.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Adriana Amaral Ferreira. ASSISTÊNCIA SOCIAL: História, Análise Crítica e Avaliação. Curitiba, Juruá Editora, 2012.
- ANDERSON, Perry. Considerações sobre o marxismo ocidental. Porto: Afrontamento, 1976.
- _____. Balanço Neoliberal. In: BORÓN, Atílio & SADER, Emir. Pós-neoliberalismo: As políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo, Paz e Terra, 1995.
- ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Notas sobre Estado e sociedade nos clássicos da política. IN: ESTADO E SOCIEDADE: contribuição ao debate sobre políticas públicas. Recife. Editora Universitária da UFPE, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2011.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA - ANFIP. Análise da Seguridade Social em 2012. Brasília: ANFIP, 2013.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA - ANFIP. Análise da Seguridade Social em 2013. Brasília: ANFIP, 2014.
- BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.
- BEHRING, Elaine Rosseti. Brasil em Contra-reforma: Desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo, Cortez, 2008.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política. 12ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- BOSCHETTI, Ivonete. Saídas para a crise: o debate teórico em torno do programa de renda mínima francês. In: SPOSATI, Aldaíza. Renda mínima e crise mundial: saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. A Assistência Social no Brasil: Um direito entre a originalidade e o Conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001. (2. ed. rev. ampl. 2003).
- _____. *et al.* CAPITALISMO EM CRISE: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

- _____. América Latina, política social e pobreza: ã novo ã modelo de desenvolvimento?
In: SALVADOR, Evilásio (*et alii*) Financeirização, Fundo Público e Política Social.
São Paulo, Cortez, 2012.
- BOVERO, Michelangelo. O modelo hegel-marxiano. In: BOBBIO, Norberto;BOVERO Michelangelo. Sociedade e Estado na filosofia moderna. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social, lei nº 8743 de 07 de dezembro de 1993, Brasília, 1993.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Senado Federal, 2008.
- BRESSER,Pereira Luiz Carlos. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo, Editora 34, 1996.
- CARVALHO, Graziela Figueiredo de. A Assistência Social no Brasil da Caridade ao Direito. Rio de Janeiro, 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. A Insegurança Social: O que é ser protegido? Petrópolis- SP, Editora Vozes, 2005.
- CEPAL. Panorama Social da América Latina. Santiago. Disponível em [HTTP://www.eclac.cl/cgi/getProd.asp?xml=/dds/agrupadores_xml/aes31.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listados.xls](http://www.eclac.cl/cgi/getProd.asp?xml=/dds/agrupadores_xml/aes31.xml&xsl=/agrupadores_xml/agrupa_listados.xls). Acesso em 03 jun. 2015.
- CERQUEIRA, Filho G. A questão social no Brasil: Crítica do Discurso político. Retratos do Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- CHESNAIS, Francóis. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In:CHESNAIS, Francóis. A mundialização financeira. São Paulo, Xamã, 1998.
- CONGEMAS. Gestão Municipal do SUAS: Desigualdade do financiamento, despesas e Força de Trabalho. São Paulo, 2014.
- COSTA, Lucia Cortes da.OS IMPASSES DO ESTADO CAPITALISTA: uma análise sobre a reforma do estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.
- COUTINHO, Carlos Nelson. As categorias de Gramsci e a realidade brasileira. In:

- NOGUEIRA, M.A. Gramsci e a América Latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?. São Paulo: Cortez, 2006, 198 p.
- DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: ANPOCS. Ciências Sociais Hoje, 1989. São Paulo: Vértice e ANPOCS, 1989, p. 13-61.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias do *Welfare*. Rev. Lua nova, São Paulo, CEDEC, n 24, set/1991.
- FAGNANI, Eduardo. As lições do desenvolvimento social recente no Brasil. Le monde diplomatique Brasil, 1º dez. 011. Disponível [HTTP://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1060&PHPSESSID=938100780afd2f21c7cfafa99b9b0e31](http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1060&PHPSESSID=938100780afd2f21c7cfafa99b9b0e31)> Acesso em 6 de junho de 2011.
- FALEIROS, Vicente de Paula. A política Social do estado capitalista. 9ªed- São Paulo: Cortez, 2006.
- FLEURY, Sônia. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1994.
- FLORENZANO, Modesto. SOBRE AS ORIGENS E O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO MODERNO NO OCIDENTE. In: Lua Nova, São Paulo, 71:11-39, 2007.
- GENTIL, Denise Lobato. In: Arrecadação, de onde vem? E gastos, para onde vão? João Sicsú (Org), São Paulo, Boin tempo, 2007.
- GRAMSCI, Antônio. Obras escolhidas. São Paulo, 1978.
- GRANEMANN, Sara. Políticas Sociais e Serviço Social. In: REZENDE, Ilma & CAVALCANTI, Ludmila Fontenele. Serviço Social e Políticas Sociais, Rio de Janeiro: Ed. UFRU, 2009.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Princípios da filosofia do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- HOBBS, Thomas. O Leviatã. São Paulo, Nova Cultura, 1988.
- HOBBS, Eric. A era dos extremos: O breve século XX. São Paulo: Companhia das letras, 1995.
- IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. In: Revista Temporális 3 - ano

II n.3 Edição 2004.

- _____. Serviço Social em tempo de capital e fetiche: capital Financeiro, trabalho e questão social. São Paulo, Cortez, 2008.
- IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. Relações sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 18ª edição, São Paulo, Cortez, 2005.
- IANNI, Octávio. A questão social. In: A idéia de Brasil moderno. São Paulo, Brasiliense, 1992, pp. 87-109.
- IANNI, Octávio. O príncipe eletrônico. In: Revista perspectivas, São Paulo 22, 1-20, 1999.
- _____. Capitalismo, Violência e Terrorismo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.
- JOHNSON, Ncisiorman. El Estado elbienestar em transición: la teoria y lapracticadel pluralismo de bienestr. Madrid: Ministeior de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- KONDER, Leandro. Hegel. A razão quase enlouquecida. Rio de Janeiro, Campus, 1991.
- KOWARICK, Lúcio *et alii*. São Paulo: crise e mudanças. São Paulo, Brasiliense, 1990.
- LANDER, Edgardo. Limites atuais do potencial democratizador da esfera pública não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos & CUNILL GRAU, Nuria (orgs). O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro, CLAD/FGV, 1999.
- LARA, Ricardo. Pesquisa e Serviço Social: da concepção burguesa de ciências sociais à perspectiva ontológica. In: Revista Kátalises Especial V.10 Pesquisa e Serviço Social. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Serviço Social.
- LESSA, Carlos *et al*. Pobreza e política social: exclusão nos anos 90. In: Praga ó estudos marxistas, n 3, São Paulo, Hucitec, set, 1997.
- LOCKE, Jonh. Segundo tratado de governo civil. São Paulo, Nova Cultura, 1988.
- MARANHÃO, César Henrique. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade.

- MARX, Karl. O 18 e Brumário e Cartas a Kugelmann. 4. Ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. A assim chamada acumulação primitiva. In: O capital. São Paulo, Abril Cultural, 1984, vI.
- MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. O 18 de Brumário e Castas a Kungelmann. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1977.
- _____. Manifesto do partido Comunista. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- MAQUIAVEL, Nicolau. O príncipe. Rio de Janeiro, Vechi, 1995.
- _____. Manifesto do partido Comunista. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- MÉSZAROS, István. A crise estrutural do capital. São Paulo: Boitempo, 2009.
- MOTA, Ana Elizabete. Assistência Social em debate: direito ou assistencialização. IN: Seminário Nacional: o Trabalho do Assistente Social no SUAS. Brasília: CEFESS, 2013. 312 p.
- _____. Cultura da Crise e Seguridade Social: Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2ª Edição, São Paulo, Cortez, 2000.
- _____. O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre o Estado, Política e Sociedade. Recife, Editora UFPE, 2006.
- Netto, José Paulo. Cinco notas a proposito da questão social. In: Revista Temporalis 3 - ano II n.3 Edição 2004.
- NÓBREGA, Mônica Barros da. Estado contemporâneo: uma forma particular de produção de conhecimento científico sob a ordem do capital. IN: ESTADO E SOCIEDADE: contribuição ao debate sobre políticas públicas. Recife. Editora Universitária da UFPE, 2010.
- OLIVEIRA, Edneia Alves de. O atual estágio de acumulação capitalista: destruição criativa ou criação construtiva. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 82, ano XXVI, Julho, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco de. ALÉM DA TRANSIÇÃO, AQUÉM DA IMAGINAÇÃO. Novos Estudos Cebrap, nº 12, jun. 1985.
- _____. Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita.

- Petrópolis-SP, Editora Vozes, 1998.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida. A política social no contexto de seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. Brasília, NEPPOS/SEAM. UNB, 1997.
- _____. Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3ª ed, São Paulo: Cortez, 2006.
- _____. Estado, Sociedade e esfera pública. In: Serviço Social: Direitos Sociais e competências Profissionais. Brasília: CEFESS/ABEPSS, 2009.
- _____. Política Social: Temas e Questões. São Paulo: Cortez, 2011.
- PEREIRA, Jordeane Davi. O (des) financiamento da política de Assistência Social no Município de Campina Grande (1997-2002): a incompatibilidade entre os preceitos legais e a agenda de ajustes. 2004. 186f. Tese. Departamento de pós-graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife. 2004.
- POCHMANN, Márcio. Gosto social, o nível de emprego e a desigualdade de renda. IN: Arrecadação de vem? E gastos públicos para onde vão? João Sicsú (ORG). São Paulo, Boitempo, 2007.
- POLANY, Karl. A grande transformação: as origens de nossa época. Rio de Janeiro, Campos, 1980.
- POULANTZAS, Nicos. O Estado, o poder, o socialismo. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 25 ed.. São Paulo: Saraiva, 2000. 393 p.
- ROSANVALLON, Pierre. A nova questão social. Trad. De Sergio Abath. Brasília, Instituto Teotônio Vilela, 1988.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade Entre os Homens. São Paulo, Martim Claret, 2007.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato Social. São Paulo, Martim Claret, 2006.
- _____. Fundo público e seguridade social no Brasil. São Paulo, Cortez, 2010.
- _____. Dívida Pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: Financeirização, Fundo Público e Política Social. São Paulo, Cortez, 2012.
- SILVA, Ademir Alves da. A gestão da Seguridade Social brasileira: entre a política

- pública e o mercado. São Paulo, Cortez, 2010.
- SILVA, José Fernando Siqueira da. Serviço Social: resistência e emancipação. São Paulo: Cortez, 2013.
- SIMIONATTO, Ivete. GRAMSCI: sua teoria, incidência no Brasil e influência no Serviço Social. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- SOARES, Laura Tavares. Os custos dos ajustes neoliberal na América Latina. 2ª edição, São Paulo, Cortez, 2002.
- SPOSATI, Aldaíza. Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 1985.
- _____. A menina LOAS: Um processo de construção da Assistência Social. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- _____. Desafios para fazer avançar a política de assistência social no Brasil. In: Revista Serviço Social e Sociedade, v. 68, ano XXII, 2001 n. 54-82.
- _____. Pesquisa e produção de conhecimento no campo do Serviço Social. Revista Katálysis, Florianópolis v.10, 2007 15-25.
- _____. Assistência Social em debate: direito ou assistencialização. IN: Seminário Nacional: o Trabalho do Assistente Social no SUAS. Brasília: CEFESS, 2013. 312 p.
- SPOSATI, Aldaíza; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. Os Direitos (dos desassistidos) sociais. . 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- TEIXEIRA, Solange Maria. Trabalho social com famílias na Política de Assistência Social. In: Serviço Social em Revista. Londrina, V. 13, n.1, P. 4-23, JUL/DEZ. 2010.
- TELLES, Vera da Silva. Pobreza e cidadania. São Paulo, Editora 34, 2001.
- TORRES, Júlio Cesar. O SUAS e a universalização da renda mínima no Brasil. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n.92, p. 43-57, São Paulo, Novembro, 2007.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro, Renavam, UCAM, IUPERJ, 1998.
- YAZBEK, Maria Carmelita. O Programa Fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. In: São Paulo em perspectiva. n. 02, P. 104-112. São Paulo, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 7ª edição. São Paulo: Cortez, 2009.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. *A questão social no centro da globalização: o caso latino-americano e o caribenho*. In: CASTEL, *et al.* (org). *Desigualdade e a questão social*. 4ª ED. São Paulo, Ed PUC-SP, 2013.

WEFFORT, Francisco. (Org.) *Os clássicos da Política*. V.2. 11. Ed. São Paulo, Ática, 2006.