



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL (PPGSS)**

MAYÉWE ELYÊNIA ALVES DOS SANTOS

**A REFUNCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
BRASILEIRA: uma análise a partir do seu orçamento e financiamento**

**CAMPINA GRANDE – PB
SETEMBRO DE 2015**

MAYÉWE ELYÊNIA ALVES DOS SANTOS

**A REFUNCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
BRASILEIRA: uma análise a partir do seu orçamento e financiamento.**

Dissertação de Mestrado apresentada, como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Área de Concentração: Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais, sob orientação da Profa. Dra. Jordeana Davi.

**CAMPINA GRANDE – PB
SETEMBRO DE 2015**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S237r Santos, Mayéwe Elyênia Alves dos

A refuncionalização da política de assistência social brasileira [manuscrito] : uma análise a partir do seu orçamento e financiamento / Mayewe Elyenia Alves dos Santos. - 2015.
96 p. : il. color.

Digitado.

Dissertação (Serviço Social) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2015.

"Orientação: Profa. Dra. Jordeana Davi, Departamento de pós-graduação em serviço social".

1. Crise capitalista. 2. Fundo público. 3. Proteção Social. 4. Assistência Social. 5. Sistema único da assistência social. I.

Título.

21. ed. CDD 362.1

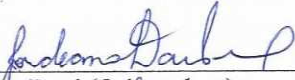
MAYÉWE ELYÊNIA ALVES DOS SANTOS

Dissertação de Mestrado apresentada, como requisito parcial, para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Área de Concentração: Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais, sob orientação da Profa. Dra. Jordeana Davi.


**A REFUNACIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
BRASILEIRA: uma análise a partir do seu orçamento e financiamento**

Data da defesa da Dissertação: 04/11/2015

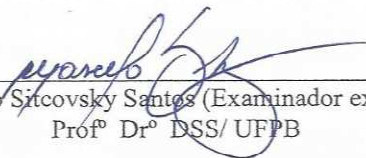
BANCA EXAMINADORA



Jordeana Davi (Orientadora)
Profª Drª DSS / PPGSS/UEPB



Sheyla Suely de Souza Silva (Examinadora interna)
Profª Drª DSS/PPGSS/UEPB



Marcelo Sitcovsky Santos (Examinador externo)
Profª Drª DSS/UEPB

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu avô, Manoel Olegário dos Santos, “Mané Léo” (*in memoriam*), por tudo que representou e representa para mim. Amo o senhor, pai, e sinto saudade diariamente!

AGRADECIMENTOS

O percurso de todo o curso do Mestrado, que ora completa seu ciclo, com a elaboração desta dissertação, foi ladeado de intensos momentos e vivências bastante construtivas. Para tanto, foi necessário o apoio e a contribuição de muitas pessoas - parafraseando Silva (2012) -, nem todas de forma direta ou voluntária, nem todas lembradas, mas todas muito importantes. Nesse sentido, não poderia deixar de mencionar aqueles (as) que foram fundamentais nesse processo de muita luta, alegria, dor, lágrimas e, acima de tudo, determinação e superação:

Embora pareça contraditório, tendo em vista o método que orienta esse trabalho – o crítico-dialético -, começo meus agradecimentos dando “glória a Deus”, pois tem sido a fé nesse ser que me tem proporcionado olhar para o horizonte e perceber que, apesar de toda a objetividade hostil que me cerca, é possível sonhar e viver com esperança. Obrigada, Senhor!

À minha mainha, Danda, que, em uma manhã qualquer, no pátio da FUNDAC de Conceição - PB, lembrando-se da responsabilidade e do sonho de “ser alguém”, fez a ponta do meu lápis, mandou-me enxugar as lágrimas, pegou-me pelo braço e me conduziu à sala de aula... A partir desse dia eu **nunca** mais soube o que é **desistir!**

Ao meu painho, Espedito, pelas orientações, experiências de vida e, sobretudo, pelo seu jeito inusitado, que o faz diferente de todos os pais do mundo, fazendo-me, por conseguinte, uma filha orgulhosa e agradecida. Obrigada por tudo!

Aos meus irmãos Mércio, Monna e Lily, por serem os melhores irmãos e me ajudarem tanto.

A Eduardo, pelo companheirismo, compreensão e apoio; por ter segurado minha mão quando o fardo já não era mais suportável, fazendo-me dar mais um passo à frente. Eu amo você! Estendo esse agradecimento aos seus pais, Dr. Cícero e Jucilene, pelo apoio e por todas as vezes em que se comportaram como pais para mim, tanto no exemplo quanto nas orientações.

Às minhas amigas e colegas de Mestrado, Gláucia e Palloma, por todos os momentos compartilhados, por todas as vezes em que pararam pra me ouvir e me estender a mão. Obrigada por fazerem parte da minha vida, vocês foram essenciais!

À Lane, minha grande amiga, por todas as palavras e ações – que são inúmeras e não cabem aqui. À distância jamais me fará esquecer a importância que você teve e tem em minha vida, como também não conseguirá apagar a imagem que tenho de sua pessoa: uma mulher íntegra, guerreira, verdadeira, fiel a Deus. Você é um exemplo, minha amiga. Obrigada por tudo.

A Whélley, pelo carinho, apoio e amizade.

À minha tia Tica, pelo esforço em me fazer caminhar sempre pra frente, por me ter acolhido em sua casa, ter sempre me orientado para o bem e por ter sido mãe em diversas ocasiões de minha vida. Obrigada!

À minha tia Nenén, por ter tantas vezes ter me ajudado durante a vida... Nesse momento em que disserto, dá-me mais um exemplo de superação, coragem e determinação. Obrigada por tudo, tia.

À minha Tia Lúcia, pelo carinho. Estendo esse agradecimento ao seu esposo Zé Filho e aos seus filhos Rany, Wesley e Wenny – meus primos e irmãos!

Às minhas tias (tia Vanda, tia Bega, tia Socorro, tia Neuda, tia Gera), por todo carinho.

À professora Jordeana Davi, pela orientação, “puxões de orelha” e por ter me ajudado a chegar até aqui. Sem você, Jorde, talvez eu não tivesse trilhado esse caminho, porque muito mais do que as correções na academia, você me fez acreditar em mim. Obrigada!

A toda a turma do Mestrado/2013 da UEPB, pois com cada um de vocês aprendi muito e cresci enquanto profissional e pessoa.

Aos meus amigos e colegas de trabalho do município de Alcantil - PB, Eliane, Thiago, Leonardo, Mércia, Branquinha, Edna e Gorete. Vocês foram fundamentais e não cabe aqui a importância de todos na minha caminhada. Estendo esse agradecimento à prefeitura municipal de Alcantil – PB, por todo o apoio que me foi dado durante os momentos mais difíceis do curso.

Aos colegas de trabalho do Hospital e Maternidade Caçula Leite, pelo carinho e convívio diário.

Enfim, a todos aqueles (as) que direta ou indiretamente contribuíram com essa conquista.

A todos (as), o meu muito obrigada!

RESUMO

A política de Assistência Social brasileira vem apresentando, ao longo dos últimos anos, uma expansão, gradual e contínua, do seu orçamento e do seu financiamento, acompanhada de uma inédita centralidade no rol das políticas de proteção social. Numa perspectiva crítico-dialética - que parte de uma abordagem ontológica, crítica e histórica da realidade -, julgamos procedente questionar essa realidade e, por conseguinte, propô-la enquanto objeto de estudo, uma vez que a compreendemos apenas enquanto aparência fenomênica da “coisa em si”. Assim, este estudo tem como objetivo explicar o crescimento do orçamento e do financiamento da Política de Assistência Social no contexto de implantação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) – de 2005 a 2013 -, tendo em vista que o atual momento histórico é marcado pela busca desenfreada do capital pela recomposição de suas taxas de lucro. Para tanto - à luz do imbricamento entre a universalidade do capital, nesse momento de crise estrutural, e a particularidade da realidade brasileira – utilizamos, enquanto recurso metodológico instrumental, dados primários e secundários, de natureza bibliográfica e documental - através de documentos relativos ao orçamento e ao financiamento da política de Assistência Social - tais como: Balanços Gerais do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Balanços Gerais do Orçamento do Governo Federal, Relatórios Anuais da Seguridade Social da ANFIP, Dados do SIGA Brasil, que tem como fonte o SIAF (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), Política Nacional de Assistência Social, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Relatórios físico-financeiros. Nesse sentido, este estudo reconstrói os nexos causais que mediam a relação entre a especificidade da Assistência Social brasileira e o atual estágio de expansão do capital, destacando as mediações históricas do modo de produção capitalista - que tem implicado nas políticas sociais, sobretudo a partir da capturação do fundo público por parte do capitalismo -, problematiza a Política Social na particularidade da formação social brasileira e explica, enquanto concreto-pensado, o crescimento do orçamento e do financiamento da Assistência Social no contexto de implantação do SUAS, evidenciando que esse crescimento contribui para a expansão do capital, pois tem sido essencial na busca por novos campos de obtenção de lucros no Brasil contemporâneo, tem respondido ao forte processo de desemprego e precarização do trabalho, como também tem sido um estímulo à economia local.

PALAVRAS—CHAVE: Crise capitalista. Fundo público. Proteção Social. Assistência Social. Sistema Único da Assistência Social.

ABSTRACT

The Brazilian social assistance policy has been exposing a gradual and continuous expansion on its budget and its financing over the last few years, accompanied by an inedited centrality in the list of social protection policies. In a critical dialectical perspective, from an ontological, critical and historical approach of the reality - we do a judgment about this reality and, therefore, propose it as an object of study, since we understand it just as phenomenal appearance of "thing in itself". This study aims to explain the growth of the budget and financing of social assistance policy in deployment context - SUAS - 2005-2013 - , given that the current historical moment is marked by an unbridled pursuit of capital for restoration of their profits. Therefore, we use as instrumental methodological resource, primary and secondary data, bibliographic and documentary nature - through documents relating to the budget and the financing of social assistance policies such as: General Balance of the FNAS , General Balance the Budget of the Federal Government , Annual Reports Social Security of ANFIP, data from SIGA Brazil , whose source the SIAF (Integrated Financial Management of the Federal Government), and the Integrated Budgetary data (SIDOR) , National Policy for Social assistance, Multi-Year Plan (PPA), the Budgetary Guidelines Law (LDO) , the Annual Budget Law (LOA) and physical and financial Reports, in the light of overlapping between the universality of capital at this time of structural crisis , and the particularity of the Brazilian reality. In this sense, this study reconstructs the causal links that mediate the relationship between the specificity of the Brazilian Social Assistance and the current stage of capital expansion, highlighting the historical mediations of the capitalist mode of production that has meant in social policies, especially from the acquisition of public funds by the capitalism, contextualizes the social policy in the particularity of the Brazilian social formation and explains as concrete thinking, the growth of the budget and the Social Assistance funding from SUAS deployment of context, showing that this growth contributes to the expansion of capital, as has been instrumental in search for new fields of getting profits in contemporary Brazil, has responded to strong process of unemployment and job insecurity, as has also been a stimulus to the local economy.

KEYWORDS: Capitalist crisis. Public fund. Social protection. Social assistance. Single Social Assistance System.

LISTA DE SIGLA

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social
ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
BM - Banco Mundial
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CEPAL - Comissão de Econômica para a América Latina e o Caribe
CLLS - Contribuição sobre o Lucro Líquido das empresas
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSL - Contribuição Social sobre o Lucro
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRU - Desvinculação de Recursos da União
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MP - Medida Provisória
NOB - Norma Operacional Básica
NOB-RH - Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONU - Organização das Nações Unidas
PBF - Programa Bolsa Família
PCS - Programa Comunidade Solidária
PDRE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PIB - Produto Interno Bruto
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PPA - Plano Plurianual
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
SELIC - Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
SUS - Sistema Único de Saúde

LISTA DE GRÁFICOSE TABELAS

Gráfico 1: Orçamento Geral da União (Executado em 2014)	49
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dívida bruta do setor público em relação ao PIB	40
Tabela 2: Relação dos Gastos com o Programa Bolsa Família e os Juros da Dívida do Setor público (em milhões R\$).....	48
Tabela 3: Arrecadação das receitas federais, estaduais, municipais e estimativas da carga tributária – 2012 e 2013 (Em R\$ milhões)	55
Tabela 4: Receitas e despesas da Seguridade Social de 2005 a 2013. (R\$ milhões – valores correntes)	60
Tabela5: Participação das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social no OSS e no PIB (2003 a 2012). Funções e FNAS	61
Tabela 6: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovida pela DRU de 2005 a 2013	62
Tabela 07: Participação da Função Assistência Social no Orçamento total e no Orçamento da Seguridade Social da União (2005 a 2013 – em milhões R\$).....	78
Tabela 8: Orçamento executado pelo MDS de 2005 a 2013 (Em milhões de reais – valores correntes).....	80
Tabela 9: Evolução das despesas do MDS com ações e serviços de Assistência Social, 2005, 2007, 2009 a 2013 (em R\$ milhões).....	81
Tabela 10: Orçamento do FNAS e seu destino (Em milhões de reais).....	82
Tabela 11: Estoque de Trabalhadores com vínculo ativo ao final de cada exercício - da RAIS, evolução do Salário Mínimo, quantitativo de famílias integrantes do PBF e valor médio dos benefícios a elas distribuídos (2005 a 2013).....	85
Tabela 12: Evolução dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC e RMV) entre 2005 e 2013.....	87

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO E FUNDO PÚBLICO	18
1.1 Crise e reação capitalistas: a generalização da barbárie.....	18
1.1.1 Crash de 2008: expressão do caráter estrutural e irreversível da crise contemporânea e da ineficiência do neoliberalismo.....	31
1.1.2 A barbárie como saldo da crise.....	32
1.2 Fundo Público: necessário e insubstituível ao processo de recuperação do capital.....	36
2 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: mediações necessárias entre o capitalismo contemporâneo e a proteção social.....	41
2.1 A particularidade da Política Social no Brasil: entre a reforma e a contrarreforma.....	41
2.1.1 As políticas sociais no contexto do ajuste neoliberal no Brasil: a utilização do Orçamento da Seguridade Social como âncora de sustentação da política econômica.....	45
2.1.1.1 Orçamento da Seguridade Social: tendências contemporâneas.....	53
2.1.1.1.1 Receitas e despesas da Seguridade Social.....	57
3 A REFUNCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: entre o crescimento exponencial dos seus recursos e sua funcionalidade ao capital.....	65
3.1 A Política de Assistência Social: mediações para o debate.....	65
3.2 O Orçamento e o Financiamento da Assistência Social no âmbito do SUAS: proposta e execução orçamentária entre 2005 e 2013.....	73
3.2.1 O lugar da Assistência Social nos Planos Plurianuais (2004-2007; 2008-2011; 2012-2015).....	75
3.2.2 Execução orçamentária da política de Assistência Social: expansão, focalização e centralização de seus recursos.....	78
3.3 O reverso da expansão da Assistência Social no Brasil: o que explica o crescimento do seu orçamento e do seu financiamento?.....	83
APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS	90
REFERÊNCIAS.....	93

INTRODUÇÃO

A busca pelo conhecimento é uma tarefa hercúlea, pois envolve o desvendamento das múltiplas determinações que compõem o real. Nesse sentido, o presente estudo registra mais um esforço individual e coletivo na busca pela superação da aparência, que, ao mesmo tempo, esconde e revela a essência do exponencial crescimento do orçamento¹ e do financiamento² da política de Assistência Social no contexto de implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), na realidade brasileira.

A Assistência Social brasileira ganhou *status* de política pública a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), quando passou a ser incluída no rol das políticas de proteção social, compondo - ao lado da Saúde e da Previdência Social - o sistema de Seguridade Social. Entretanto, o contexto que segue esse marco legal foi extremamente difícil no que tange a construção/consolidação das políticas sociais, uma vez que o Estado brasileiro passa a assumir compromissos com a agenda neoliberal - o que implicou medidas de cunho reacionário.

Nesse sentido, somente em 1993 é que foi sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e sua regulamentação só veio a ocorrer em 1995, com a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e implantação do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Entretanto, marcados por critérios focalizados e seletivos, em um contexto de reconhecidos retrocessos desencadeados pelo ajuste neoliberal, que impôs à Assistência Social um perfil filantrópico, promovendo um retorno à família e às organizações sociais, do qual o Programa Comunidade Solidária (PCS) - cujas principais características foram a seletividade, a focalização e o caráter restritivo e emergencial - é emblemático.

A partir de 2003, com a eleição de Lula, a Assistência Social passa a ganhar apoio e centralidade nas ações “neodesenvolvimentistas” do seu governo, que assume o compromisso de romper com a lógica neoliberal, através de um forte aparato - centrado no crescimento econômico e no desenvolvimento da justiça social - expresso nos Planos Plurianuais (2004-2007 e 2008-2011), que deram sustentação aos seus mandatos.

¹ O orçamento é caracterizado enquanto um instrumento de planejamento que estabelece as ações prioritárias para atendimento das demandas da sociedade; prevê recursos, fixa e autoriza despesas; discrimina a origem e o montante de recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios. Ademais, o orçamento é a parte mais visível do fundo público e, portanto, tem um caráter político, cujos gastos definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas (SALVADOR & TEIXEIRA, 2014).

² O financiamento estabelece a arrecadação de tributos (impostos, taxas, contribuições econômicas e sociais), como também representa a entrada de recursos financeiros que aumentam a disponibilidade do fundo público (SALVADOR & TEIXEIRA, 2014).

Esse modelo neodesenvolvimentista aprova o SUAS, em 2005, amplia e unifica os programas de Transferência de Renda e implementa planos, programas e projetos de enfrentamento à pobreza. Nesse contexto, cresce, exponencialmente, o orçamento e o financiamento da Assistência Social, continuando com esse perfil nos governos Dilma Rousseff (PT).

Assim, a Assistência Social é tratada pelos governos petistas como a política capaz de enfrentar a desigualdade social em um contexto de crise estrutural do capital. Todavia, nos baseando em Kosik (1976), que fala de uma “pseudoconcreticidade³”, ou seja, um mundo que separa aparência e essência, é que aventuramos questionar essa realidade e, por conseguinte, propô-la enquanto objeto de estudo, uma vez que a compreendemos apenas enquanto aparência fenomênica da “coisa em si”.

Nesse sentido, julgamos ter promovido um primeiro passo na superação da “pseudoconcreticidade” tratada pelo autor supramencionado, uma vez que o próprio questionamento já expressa um não-conformismo com a aparência do fenômeno posto e, portanto, é parte das aproximações sucessivas que permeiam a busca por sua concreticidade.

O interesse por este estudo vem desde a graduação, particularmente a partir de nossa inserção no Programa de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq), em 2010, no Grupo de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais (GEAPS), da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), na pesquisa intitulada: “*O Financiamento da Assistência Social na Paraíba: um estudo dos municípios habilitados na gestão plena do SUAS*” – no contexto da implantação do SUAS (2005 a 2007), cujos resultados desta pesquisa indicaram uma recentralização dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) na União, resultando numa redução dos recursos para os municípios e Estados, promovendo um esvaziamento dos Fundos Municipais e Estaduais de Assistência Social, mantendo-se a tendência histórica de centralização e focalização dos recursos desta Política no Benefício de Prestação Continuada (BPC) e na Renda Mensal Vitalícia (RMV), tendência esta não alterada com a implantação do SUAS.

³ O mundo da pseudoconcreticidade é um claro-escuro de verdade e engano. O seu elemento próprio é o duplo sentido. O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde. A essência se manifesta no fenômeno, mas só de modo inadequado, parcial, ou apenas sob certos ângulos e aspectos. O fenômeno indica algo que não é ele mesmo e vive apenas graças ao seu contrário. A essência se manifesta no fenômeno. O fato de se manifestar no fenômeno revela seu movimento e demonstra que a essência não é inerte nem passiva. Justamente por isso o fenômeno revela a essência. A manifestação da essência é precisamente a atividade do fenômeno (KOZIK, 1976, p. 15)

Observamos, ainda, um crescimento significativo dos recursos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e, em especial, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) - desde que foi criado, em 1995 -, que apresentou uma centralização dos seus gastos nos Programas de Transferência de Renda, como o “Bolsa Família”⁴ (BF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV). Em termos de síntese, podemos indicar que a pesquisa revela que, mesmo diante dos avanços institucionais na política de assistência social nos anos 2000, mantém-se, e ainda mais forte, a tendência da focalização e assistencialização da proteção social promovida nos anos de 1990, expressa na ampliação e direcionamento dos recursos para a política de Assistência Social e na privatização da Saúde e da Previdência Social, desmontando o conceito de seguridade social expresso na Constituição Federal de 1988.

A aproximação teórica e empírica com essa problemática suscitou inquietações quanto à continuidade desses estudos e, nesse sentido, desenvolvemos nosso Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), como também a publicação de artigos, os quais abordam a temática. Atuamos junto à política de saúde (na atenção primária e complexa), com destaque para Hospital e Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF), em cuja oportunidade percebemos a focalização e a precarização das ações dessa política, acompanhada de crescimento significativo dos planos privados de saúde e de medidas legais que retiram o caráter público da mesma, a exemplo da Lei nº 12.550/2011, que cria a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), cuja implantação intensifica a lógica de precarização do trabalho no serviço público de saúde, como também atinge a autonomia universitária.

Nesse contexto, observamos, ainda, outras medidas com essa mesma lógica privatizante no âmbito da Previdência Social, como as diversas “reformas” realizadas desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), sendo continuadas e maximizadas nos governos de Luis Inácio Lula da Silva (PT) e Dilma Rousseff (PT). Em outros termos, as aproximações sucessivas com esse real nos levaram a questionar essa contradição na qual repousa a Seguridade Social brasileira: a privatização/mercadorização das políticas de Saúde e de Previdência Social na contramão da ampliação da Política de Assistência Social, tanto do ponto de vista jurídico-normativo quanto do seu orçamento e financiamento.

Essas aproximações nos remeteram a inquietações teóricas que nos conduziram ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba, na linha de pesquisa “Serviço Social, Estado, Trabalho e Políticas Sociais”. Nesse sentido, a partir

⁴ Vale salientar que o Programa Bolsa Família não é financiado pelo Fundo Nacional de Assistência Social, uma vez que se trata de um programa, ou seja, não tem caráter de política pública.

deste contexto de desmonte dos direitos sociais, particularmente do conjunto da seguridade social, é que se pretende explicar o crescimento do orçamento e do financiamento da Política de Assistência Social no contexto de implantação do SUAS, tendo em vista que o atual momento histórico é marcado pela busca desenfreada do capital pela recomposição de suas taxas de lucro, que tiveram um retrocesso com a crise capitalista iniciada nos anos 1970.

Ademais, a escolha da análise do objeto pela via do orçamento e do financiamento se deu em consonância com as orientações dos eixos temáticos do Grupo Temático de Pesquisa (GTP) da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS) – Política Social e Serviço Social, que vem indicando, nos últimos Encontros de Pesquisadores em Serviço Social, a importância do aprofundamento da análise da política social a partir deste viés, tendo em vista a lacuna de estudos no que tange ao orçamento das políticas sociais.

Desse modo, coloca-se a seguinte questão de pesquisa: o que explica a expansão do orçamento e do financiamento da política de Assistência Social no atual contexto político e econômico do Brasil? Assim, procuramos nos aproximar do nosso objeto, buscando as aproximações com as leituras críticas desses processos, tomando como referencial teórico-metodológico o método crítico-dialético, que parte de uma abordagem ontológica, crítica e histórica da realidade, pretendendo uma aproximação com o objeto em sua essência, ultrapassando sua aparência fenomênica, cujos eixos norteadores se dão a partir de sua apreensão na totalidade concreta, quais sejam: crise capitalista, fundo público, Estado, políticas sociais e luta de classes.

Nesse sentido, a problematização do orçamento e do financiamento da Assistência Social ultrapassa, neste trabalho, a perspectiva contábil/ mecânica, ou seja, faz-se uma análise crítica desse processo e, para tanto, busca-se compreender as causas do montante, do destino e a relevância dos gastos, como também a origem dos recursos, problematizando-os com as opções políticas dos governos.

Como recurso metodológico instrumental, utilizamos, para aproximação do nosso objeto, dados primários e secundários, de natureza bibliográfica e documental - através de documentos relativos ao orçamento e ao financiamento da política de Assistência Social, tais como: Balanços Gerais do FNAS, Balanços Gerais do Orçamento do Governo Federal, Relatórios Anuais da Seguridade Social da ANFIP, Dados do SIGA Brasil, que tem como fonte o SIAF (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR), Política Nacional de Assistência Social,

Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Relatórios físico-financeiros.

A análise tem como espaço temporal os anos de 2005 a 2013, que são referentes ao processo de implantação do SUAS e foi respaldada pela pesquisa bibliográfica, abrangendo as referências teóricas fundamentais, que se baseiam numa leitura histórico-crítica da realidade, para compreendermos o objeto de estudo e seus determinantes.

A dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro capítulo – **Crise capitalista e Fundo Público** - situa o nosso objeto de estudo no bojo das transformações societárias contemporâneas, destacando as mediações históricas do modo de produção capitalista, a exemplo de suas crises, particularmente a crise contemporânea, e as atuais requisições do capital para o seu movimento de restauração, que tem implicado nas políticas sociais, sobretudo a partir da capturação do fundo público por parte do capitalismo, que o tem como padrão dominante de financiamento.

O segundo capítulo -**Política Social no Brasil: mediações necessárias entre o capitalismo contemporâneo e a proteção social**– problematiza a Política Social na particularidade da formação social brasileira e as consequências para as políticas sociais da adaptação do país ao receituário neoliberal, que sofre um processo de contrarreforma a partir dos anos 1990. Esse capítulo aborda, ainda, a Seguridade Social brasileira e a utilização do seu orçamento como âncora de sustentação da política econômica do país, em um contexto de crise estrutural do capital, mostrando a ampla e expressa regressividade do sistema tributário do Brasil, que indica quem realmente financia a reprodução do trabalho e do capital no país.

O terceiro capítulo -**A refuncionalização da Política de Assistência Social: entre o crescimento exponencial dos seus recursos e sua funcionalidade ao capital**– e as considerações finais deste estudo tratam do orçamento e do financiamento da política Assistência Social no contexto de implantação do SUAS à luz do imbricamento entre a universalidade do capital, nesse momento de crise estrutural, e a particularidade da realidade brasileira – análises feitas nos capítulos anteriores, que terá como objetivo apresentar – enquanto concreto-pensado - as explicações do seu crescimento.

O estudo proposto se trata de um desafio, uma vez que o orçamento e o financiamento público se expressam através de linguagem e de métodos eminentemente técnicos, o que dificulta sua compreensão, exigindo do pesquisador, sobretudo dos assistentes sociais, atenção, empenho e uma perspectiva crítica, de forma a analisá-los à luz das

transformações histórico-sociais que se apresentam neste contexto. Ademais, a pesquisa tem sua importância para a sociedade, tendo em vista que trará substratos para a compreensão da política de Assistência Social, o que pode instrumentalizar estudantes, profissionais, conselheiros da assistência social e a sociedade em geral nas difíceis tarefas de *apreensão* e de *intervenção* no real, sempre na perspectiva de uma práxis emancipatória.

1 CRISE CAPITALISTA E FUNDO PÚBLICO

1.1 Crise e reação capitalistas: a generalização da barbárie

Tendo em vista que nossa análise pretende partir da perspectiva da totalidade social, faz-se necessário que o nosso objeto seja situado no bojo das transformações societárias contemporâneas, que implica apreender as mediações históricas do modo de produção capitalista, a exemplo de suas crises, particularmente a crise contemporânea, e as atuais requisições do capital para o seu movimento de restauração, que tem implicado nas políticas sociais, sobretudo a partir da capturação do fundo público por parte do capitalismo. Nesse sentido, compreender o chão histórico-concreto onde se situa o nosso objeto – crescimento do orçamento e financiamento da Assistência Social brasileira - nos dá o substrato necessário para sua apreensão.

O mundo contemporâneo está imerso em uma crise estrutural sem precedentes em sua história – explicação para o atual processo de barbárie social, política, econômica e cultural que a população mundial vem enfrentando - e que se apresentou à sociedade após uma “onda longa expansiva do capital”.

Ernesto Mandel (1982), grande estudioso da dinâmica capitalista, destaca que, a partir dos anos 1940/1945, o capitalismo entra numa subfase de sua fase monopolista, que ele chama de “capitalismo tardio”. Esse momento é aberto com o período de expansão, que é clássico desse modo de produção capitalista, na medida em que resultou da superexploração da força de trabalho realizada pelo fascismo e pela Segunda Guerra Mundial, como também foi um movimento de contratendenciado sistema capitalista à crise de 1929.

Com a queda da Bolsa de Valores de Nova York e a grande depressão de 1929, o capital vê-se obrigado a se afastar das idéias liberais que predominavam até então, dando lugar ao Keynesianismo⁵. O enfraquecimento das idéias liberais possui dois determinantes: o próprio processo de acumulação capitalista e o crescimento do movimento operário. O primeiro determinante diz respeito ao próprio processo de acumulação capitalista baseado na monopolização do capital, que acelerou os processos de concentração e centralização de capital, resultando na fusão e aquisição de empresas e, por conseguinte, em grandes monopólios.

⁵ O Keynesianismo é uma teoria baseada nas idéias do economista John Maynard Keynes. Nasceu no começo do século XX e tem como principal bandeira a defesa da intervenção do Estado na economia com o objetivo de atingir o pleno emprego. Vale salientar que a intervenção estatal deve ocorrer onde a iniciativa privada não tenha condições ou não deseje intervir, sempre na perspectiva de manter o lucro capitalista em larga escala, ou seja, na defesa intransigente do capitalismo.

O segundo determinante para o enfraquecimento das ideias liberais consiste na organização da classe trabalhadora, pois os trabalhadores passaram a ocupar espaços coletivos de comando, fazendo com que a burguesia cedesse no que diz respeito à aprovação de medidas que beneficiassem o trabalho. Ademais, se instituía, nesse momento, um regime de acumulação baseado na solidariedade e na junção e fortalecimento dos trabalhadores no chão da fábrica: o fordismo.

O regime de acumulação dessa fase do capitalismo era o fordista, baseado na produção em massa para o consumo em massa, tendo como principal propulsor a mão poderosa do Estado, que desde fim do século XIX e, sobretudo no século XX, é parte intensamente interessada na relação contraditória entre capital e trabalho⁶. O fordismo foi implementado durante período anterior à “onda longa expansiva do capital”, mas é só no contexto dos “anos gloriosos” que suas indústrias baseadas em tecnologias amadurecidas foram levadas aos extremos de racionalização e formaram a base desse longo período de expansão pós-guerra que se manteve intacto até mais ou menos 1973. A partir daí, o fordismo se constituiu em um:

novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista” (HARVEY, 1992, p. 121),

Nesse contexto, nos países de capitalismo avançado, o capital alcançou altas taxas de lucro, ancorada numa relativa estabilidade, que, sob a perspectiva Keynesiana, contou com a “mão” poderosa do Estado, o que permitiu um crescimento extraordinário da acumulação capitalista. É necessário salientar que tanto a intervenção do Estado quanto o processo de expansão não se deram de maneira linear em todos os países, tanto é que ao mesmo tempo em que havia um crescimento de capital oriundo das forças de trabalho privilegiadas no Norte da Europa, como também a recuperação de nações devastadas pela Segunda Guerra Mundial, muitos países serviram de “colônia de exploração” para os países de capitalismo central, sobretudo na extração de matéria-prima.

Nesse momento, o Estado passou a assumir um destacado papel de regulação, dando origem ao Estado intervencionista. De acordo com as idéias de Keynes, o Estado deveria socializar os investimentos, por meio de um amplo sistema de tributação, marcando um

⁶Como exemplo, podemos citar a Inglaterra - um país que, inicialmente, mostrava-se impensável para a intervenção estatal na economia em virtude de sua adesão histórica ao liberalismo clássico-, que realizou medidas de cunho social; também podemos citar a Alemanha, sob o governo de Bismarck, que, embora através de contribuição prévia, pela via do seguro social, concedeu direitos sociais aos trabalhadores assalariados.

momento de crescimento acelerado do capital produtivo, acompanhado de um consumo em massa.

Essa articulação garantiu mercado para escoar a produção, evitando um problema de superprodução e, assim, permitiu a continuidade “tranquila” da acumulação. De fato, na economia capitalista é necessária uma profunda ligação entre produção e a esfera da circulação: no capitalismo não basta progredir; é fundamental o mercado escoar a produção (SALVADOR, 2010, p. 61)

O aumento expressivo/progressivo na taxa de mais-valia foi mais uma característica dessa fase de acumulação capitalista, consubstanciado pelo regime de acumulação fordista. Em virtude deste aumento, a taxa média de lucro também cresceu progressivamente, levando a uma acumulação ampliada de capital, que tornou possível a terceira Revolução Tecnológica - com seu aumento na extração de mais-valia relativa e os superlucros da tecnologia de ponta para os monopólios.

Mészáros (2011) destaca que o próprio imperativo de intensificar cada vez mais a expansão do capital é uma manifestação paradoxal de sua “incontrolabilidade⁷”, pois essa mesma expansão traz consigo novos problemas e contradições, que surgem na mesma proporção de seu porte exagerado de crescimento.

A expansão do capital vivenciada no pós Segunda Guerra Mundial, conjugada com a Terceira Revolução tecnológica, levou a um aumento considerável da composição orgânica do capital⁸. Dessa forma, devido, também, ao peso objetivo da classe operária, resultante do longo período de pleno emprego dos “anos gloriosos” do capital, e da sua força de organização e luta foi difícil para o capital recompensar essa elevação da composição orgânica, que exigia cada vez mais uma alta na taxa de mais-valia, determinando, assim, a inversão da “longa onda”, dando início a uma recessão generalizada, que se desenrola até os dias atuais, com todo seu poder de devastação social, política, econômica e cultural.

⁷ Segundo Mészáros (2011), o espectro da incontrolabilidade do capital é resultado da submissão deste às amarras da autossuficiência, que era presente em sociedades anteriores. Essa perda de controle sobre o conjunto do sistema reprodutivo do capital não se aplica apenas aos trabalhadores – que é óbvia -, destaca o autor, mas até aos capitalistas mais ricos, que, necessariamente, se quiserem sobreviver, terão que obedecer aos imperativos objetivos de todo o sistema.

⁸ Segundo Marx (2013), a composição orgânica do capital deve ser apreendida em duplo sentido: a partir da perspectiva do valor e da matéria. Na primeira, ou “composição-valor”, a composição “é determinada pela proporção em que se reparte em capital constante ou valor dos meios de produção e capital variável ou valor da força de trabalho, soma global dos salários” (MARX, p. 689); na segunda (denominada por ele de composição técnica) – como a composição funciona no processo de produção -, é determinada pela proporção entre a massa dos meios de produção utilizados e a quantidade de trabalho exigido para seu emprego. Assim, a depender das condições objetivas, essa relação pode ser tanto direta quando inversamente proporcional.

Não fugindo ao caráter clássico das crises do modo de produção capitalista, a crise contemporânea consiste numa “crise clássica de superprodução” (MANDEL, 1990, p. 23), cujas evidências são: a fase típica da queda da taxa média de lucro e o crescimento regular da capacidade ociosa de produção da indústria.

Para Mandel (1990), a primeira evidência é expressa na queda constante dos lucros das empresas em todo o mundo de capitalismo avançado, sobretudo aquelas com ações americanas: os lucros brutos de todas as ações americanas continuaram a baixar do ritmo anual de 155 bilhões de dólares no terceiro trimestre de 1974 para 135 bilhões de dólares no quarto trimestre de 1974 e 100 bilhões no primeiro trimestre de 1975. A queda dos lucros líquidos foi de 25% no mesmo período. Na Alemanha ocidental, o declínio dos rendimentos brutos das empresas caiu de 10%, em 1960, para 5%, em 1977. No Japão a queda foi de 35,5% dos lucros brutos e de 20,9% dos lucros líquidos das principais empresas por ações do país. A segunda evidência é expressa na queda na taxa de utilização da capacidade de produção da indústria manufatureira nos Estados Unidos, que caiu de 92%, em 1966, para 68,5%, em junho de 1975, com uma pequena retomada, mas ainda inferior, de 73,5% em dezembro de 1975 (MANDEL, 1990).

Esse processo pode ser explicado a partir da relação mercadoria-dinheiro - ou, em outras palavras, na contradição entre valor de uso e valor de troca –que coloca a primeira “possibilidade” das crises de superprodução através dos problemas resultantes da realização da mais-valia. Para o referido autor:

A mercadoria é ao mesmo tempo produto do trabalho privado e do trabalho social. Entretanto o trabalho social realizado sob a forma de trabalho privado não pode ser reconhecido imediatamente ou a priori como tal. A mercadoria não pode, portanto, se apresentar imediatamente como trabalho social; ela implica condições nas quais esta representação lhe seja exterior, sob a forma de um valor de troca, sob a forma de dinheiro. Mas tal reconhecimento, a *posteriori*, do trabalho social que ela contém é sempre aleatório, uma vez que depende sempre do fato de que a mercadoria ser efetivamente vendida e do preço com que é vendida [...]. Encontramos, portanto, nesse desdobramento entre a mercadoria e o dinheiro [...], a possibilidade primeira das crises de superprodução (MANDEL, 1990, p. 210).

Todas as crises vivenciadas pelo capitalismo são crises de superprodução, ao contrário do modo de produção feudal, onde as crises consistiam na escassez. Ademais, são resultantes de fatores gerais oriundos das contradições que subjazem a esse modo de produção e de fatores particulares de cada momento histórico específico. Para explicação da crise em questão, apoiaremos-nos em Mandel (1990, p. 221-222), que nos apresenta a seguinte síntese:

- a) “Uma crise clássica de superprodução” com duração e profundidade limitadas por um déficit financeiro e uma expansão do crédito em grande escala, que teve como resultado um aumento exponencial da dívida pública e privada nos anos de 1975/76;
- b) “A combinação da crise clássica de superprodução com a mudança brusca da ‘onda longa’”, que passou a mover-se em seu sentido depressivo, na qual, os lucros foram diminuindo de maneira extraordinária, do que são exemplos as decrescentes taxas de lucros em países como a Alemanha Ocidental, a Grã Bretânia, a Itália, os Estados Unidos e o Japão, além de outros exemplos que trazem a tona um crescimento econômico ínfimo em escala mundial;
- c) “Uma nova fase de crise do sistema imperialista”, na qual o aumento do preço do petróleo – como forma de conceder às classes dominantes uma participação maior na repartição da mais-valia mundial - e os novos acordos nos quais os Estados Unidos tomaram a decisão de desvincular o dólar do ouro, rompendo, portanto, com o acordo de Bretton Woods são apenas reflexos;
- d) “Uma crise social e política agravada nos países imperialistas”, que levou a um aumento das lutas e politização dos trabalhadores contra a tentativa da classe dominante em impor-lhes o preço da crise;
- e) A conjugação de todos os elementos com a profunda crise estrutural da qual se refere “acentua a crise de todas as relações sociais burguesas e, mais particularmente, a crise das relações de produção capitalista” (IDEM, 1990, p. 222).

Em síntese, podemos dizer que, imbuído das causas gerais, o modo de produção capitalista aliou fatores particulares como a inflação⁹, que teve como causa primeira o aumento exponencial das dívidas bancárias, e a desproporcionalidade dos setores. Em outras palavras, uma *penúria setorial* coincidindo com a superabundância de outros: a recessão estourou primeiramente em alguns setores-chave, como o automobilístico e o de construção civil, atingindo progressivamente o setor têxtil, de eletrodoméstico, material de construção e, por fim, o petroquímico, este responsabilizado como um detonador da referida crise, enquanto outros setores se mantinham no mesmo contexto de superabundância dos anos da onda longa expansionista.

Em decorrência dessa crise estrutural, o capital procurou e procura estratégias no sentido de recuperar a expansão anterior. Dessa forma, as mudanças na estrutura organizacional da produção são emblemáticas: há a transição do regime de acumulação fordista para o de

⁹Até então a inflação, que era um estímulo para a atividade capitalista, passa a ter efeitos perversos, na medida em que foram necessárias doses cada vez maior da mesma para estimular a demanda global.

acumulação flexível, denominada reestruturação produtiva, que, ancorado numa reação teórica e política contra as formas de intervenção estatal – o neoliberalismo – e na financeirização do capital, consubstancia o projeto restaurador do capitalismo em crise, consolidando-se, assim, a sociedade “tardo-burguesa” (NETTO, 2010).

A transição do regime de acumulação fordista para o de acumulação flexível é marcadapela antítese à rigidez, apoiando-se:

na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento dos setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas [...]. Ela também envolve um novo movimento [...] de “compressão do espaço-tempo” [...] no mundo capitalista [...] (HARVEY, 1992, p. 140).

A incorporação de tecnologias avançadas e da ciência é essencial a esse processo, sobretudo da microeletrônica e dos recursos informáticos e robóticos, na medida em que reduz a demanda por trabalho vivo, o que afeta enormemente o contingente de trabalhadores ligados à produção. Ao externalizarem os custos da produção - seja através da terceirização ou por outros meios, mas mantendo sempre o controle sobre essa produção -, as conseqüências são enormes; como exemplo desta complexificação, podemos citar a ofensiva imperada ao emprego e aos direitos trabalhistas.

Com a incorporação das inovações técnico-científicas, há uma tendência ao aumento da exploração do trabalho, tendo em vista que há um aumento da produtividade sem, contudo, diminuir o tempo de trabalho socialmente necessário e do desemprego em escala ampliada, além de uma desestruturação dos direitos historicamente conquistados.

Assim, são observadas mudanças no setor de produção - a produção deixa de ser em massa e passa a ser segmentada, voltada para o consumo específico; os produtos tiveram seu tempo de vida comprimidos, com uma grande aceleração na produção e no consumo. “A meia vida de um produto fordista típico, por exemplo, era de cinco a sete anos, mas a acumulação flexível diminuiu isso em mais da metade em certos setores” (HARVEY, 1992, p. 148).

Harvey (op. cit) destaca que o mercado de trabalho no regime de acumulação flexível se estrutura a partir de dois âmbitos: centro e periferia. No centro estão aqueles trabalhadores,

cujos empregos são regidos por tempo integral, condições permanentes e uma natureza de atividade essencial ao desenvolvimento das organizações; são aqueles trabalhadores que dispõem de uma maior segurança no trabalho e algumas vantagens, mas que devem atender à expectativa da organização em todos os sentidos¹⁰. A parcela deste tipo de trabalhador que atua no centro do sistema de produção – cujo perfil é flexível e polivalente – é cada vez menor em relação aos que atuam na periferia.

Na periferia, os trabalhadores são divididos em dois subgrupos: no primeiro estão aqueles com regime de trabalho em tempo integral, cujas habilidades podem ser encontradas facilmente no mercado e com menos acesso a oportunidades de carreira, o que leva a uma intensa rotatividade, tornando a força sindical cada vez mais fraca; o segundo subgrupo é ainda mais flexível, na medida em que inclui trabalhadores cujos regimes de trabalho são em tempo parcial e subcontratado, com menos direitos do que qualquer outro grupo.

A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores “centrais” e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins. (HARVEY, 1992, p. 144).

Segundo Netto (2012), o desemprego, tomadas as cifras mundiais, vem crescendo desde os anos 1980, além da forte compressão nos salários daqueles que conseguem se manter no mercado de trabalho, “derivando em ponderável aviltamento do padrão de vida” (p. 423). Assim, de fato,

o chamado “mercado de trabalho” vem sendo radicalmente reestruturado — e todas as “inovações” levam à precarização das condições de vida da massa dos vendedores de força de trabalho: a ordem do capital é hoje, reconhecidamente, a ordem do desemprego e da “informalidade” (IDEM, p. 417)

O Estado participa ativamente dessas transformações enquanto um agente corretivo do capital, ou seja, uma estrutura totalizadora de comando político que contribui para que o capitalista exerça a tirania nos locais de trabalho. Ocorre também, segundo o autor citado, uma revolução no papel das mulheres nos mercados e processos de trabalho, pois as novas estruturas no mercado de trabalho facilitam muito a exploração da força de trabalho feminina,

¹⁰Vale salientar que nos últimos anos, com a crise no centro do mundo - que atinge países como Espanha, Grécia e Portugal, esse tipo de trabalhador está cada vez mais escasso. Segundo matéria publicada no site da Universidade Wharton, da Pensilvânia, em janeiro de 2015, o desemprego na Europa, com exceção do Reino Unido, é devastador e não há previsão de queda até 2016. (Disponível em: <https://www.knowledgeatwharton.com.br/article/europa-em-2015-incerta-desigual-e-imprevisivel/>).

sobretudo nas ocupações em tempo parcial – a qual passa a substituir os homens, com remunerações menores; há um retorno dos sistemas de trabalho doméstico e familiar e da subcontratação, que permite “o ressurgimento das práticas e trabalhos de cunho patriarcal feitos em casa” (IDEM, p. 146).

Nogueira (2010), em artigo sobre a feminização no mundo do trabalho, apresenta as recentes tendências do trabalho feminino, especialmente durante o processo de reestruturação produtiva. Destaca que houve um progressivo aumento da população feminina em relação à população ativa entre as décadas de 1980 e 1990 na Europa, sobretudo no setor de serviços em países de capitalismo avançado, com destaque para os *empregos com baixos salários* – entre 1983 e 1998, a maior parte dos empregos criados foram ocupados por mulheres e quase metade deles era de baixíssimos salários -; *desvios de salários* – em que as mulheres têm salários significativamente menores que os homens, chegando a um desnível que se escalone entre 10% e 32% na Europa-; *trabalho em tempo parcial* – na União Européia, no ano de 1996, 16,4% dos empregos em tempo parcial correspondiam a 31,6% de mulheres e 5% de homens–, o que implica, além dos baixos salários, poucos ou nenhum direito trabalhista, “confirmando a tendência à ‘pauperização’ [...] e a desvalorização do trabalho feminino, que vem caracterizando a divisão sexual do trabalho também nos países de capitalismo avançado” (IDEM, 2010, p. 212).

Paralela à reestruturação do mercado de trabalho, a organização industrial ganhou importância: a formação de pequenos negócios é um exemplo emblemático. Para além disso, as formas de trabalho antigas como o doméstico, familiar e outros ganham uma importância crucial nesse contexto, não como um trabalho complementar, mas central na vida desses trabalhadores; são esses trabalhos os responsáveis por lhe garantirem a reprodução de sua força de trabalho. Há, também, o crescimento de economias ditas “sujeiras” ou “informais”. Essas formas de trabalho apresentam diferenciações, a depender do país no qual foi instalado, na medida em que podem indicar novas estratégias de sobrevivência por parte dos desempregados, como também apenas pessoas querendo se inserir no sistema capitalista. “Em todos esses casos, o efeito é uma transformação no modo de controle do trabalho e de emprego”, na medida em que a organização da classe trabalhadora foi atingida por todo esse processo (HARVEY, 1992).

O aumento do poder corporativo, com um grande número de fusões de pequenas e grandes empresas, é outro exemplo, implicando na monopolização e na centralização, facilitado pela dispersão; mobilidade geográfica; flexibilidade no mercado de trabalho, de produção e de

consumo, próprios do regime de acumulação flexível. O conhecimento técnico/científico também ganha uma extraordinária importância, a partir da qual o saber é transformado cada vez mais em mercadoria.

Outra característica desse processo é o desemprego estrutural, que atinge a totalidade dos trabalhadores. Segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o desemprego mundial deve aumentar intensamente nos próximos cinco anos, saindo de 201 milhões, em 2014, para 211 milhões, em 2018. Acresce-se a isso a erosão do trabalho contratado e regulamentado, “que está sendo substituído pelas diversas formas de ‘empreendedorismo’, ‘cooperativismo’, ‘trabalho voluntário’, ‘trabalho atípico’, formas que mascaram frequentemente a autoexploração do trabalho” (ANTUNES, 2010, p. 633), em um contexto de forte financeirização do capital.

A financeirização do capital é uma das estratégias utilizadas pelo capitalismo para retomar suas taxas de lucro solapadas pela crise dos anos 1970. Quando a mais-valia produzida não é mais suficiente para manter a taxa média de lucro anterior à crise, uma parte do capital recentemente acumulado é retida para atividades financeiras especulativas, uma vez que não pode mais ser investida nas condições normais de rentabilidade (MANDEL, 1990).

A especulação financeira ganha um ambiente propício a partir dos anos 1970 com a criação de novos “produtos” financeiros, destaca Salvador (2010). Os Estados Unidos - onde nasceram os determinantes da instabilidade estrutural que tem atingido todas as economias do mundo - foram o primeiro país a sofrer/promover as transformações societárias que abririam espaço para o aumento exponencial da esfera financeira, decorrente da autonomização do capital que rende juros.

Segundo Marx (2008), o ciclo de rotação de capital industrial carrega em seu interior três momentos que correspondem à forma funcional do capital e cada forma exige a especialização de capitalistas, o que leva à sua autonomização em *capital portador de juros*, *capital produtivo* e *capital comercial*. É necessário salientar que essa autonomia é sempre relativa e nunca absoluta.

O capital portador de juros tem a função de, a partir de um capital anteriormente acumulado, contribuir para a acumulação produtiva, na medida em que ele (capital portador de juros) só se afirma como tal se o dinheiro emprestado for, realmente, transformado em capital e se produzir um excedente, do que o juro é uma parte (MARX, 1984, p. 285). Em outras palavras, o capital portador de juros mantém uma relação intrínseca com a produção, uma vez que o juro é parte da mais-valia produzida pelo capital produtivo.

Entretanto, no processo de financeirização contemporâneo, o capital que rende juros aparece na forma de capital fictício - que, embora seja derivado daquele, não são iguais, porque a condição necessária de sua existência é a constituição de um conjunto de capitais que deixa de lado a função de acumular dinheiro de forma pretérita para se valorizar de forma “autônoma”, de forma “fetiche”. Nesse sentido, “o capital dinheiro aparece na sua superfície numa relação consigo próprio, como fonte independente de criação de valor, à margem do processo de produção, apagando o seu caráter antagônico frente ao trabalho” (IAMAMOTO, 2009, p. 15).

Nesse sentido, o capital aparece como autocriador, desvinculado do processo de produção, metamorfoseando a famosa equação de Marx para representar o processo de produção: se a equação original traz $D - M - D'$, no qual uma determinada mercadoria é transformada em outra mercadoria com um valor maior do que a primeira, para que o circuito se realize de forma plena, agora ela é expressa por $D - D'$, ou seja, dinheiro gera dinheiro, sem a intermediação do processo produtivo do trabalho (IDEM, 2014).

Ocorre, nesse processo, uma metamorfose - que se assenta no processo de autonomização relativa da forma funcional do capital citada anteriormente - na qual a taxa geral de lucro é repartida em lucro e juro: este aparecendo como autocriador - do qual derivam as formas de capital fictício e especulativo parasitário - e aquele como parte do processo de produção. Entretanto, ambos têm uma única origem, a produção. O juro é parte da mais-valia - que é o trabalho não pago ao trabalhador no processo de produção -, que é retirada da circulação do capital enquanto juro. Em outras palavras, o juro é, apenas e tão somente, parte do trabalho, da produção, não autocriador como querem os apologéticos do capital.

A autora citada considera o juro em duas perspectivas: a qualitativa e a quantitativa. Para ela, do ponto de vista da qualitativa, o juro é parte da mais-valia e expressa a distribuição desta entre diferentes pessoas, na medida em que o capital, já realizado mediante a produção, entra na circulação na forma de dinheiro e é emprestado - mantendo a relação original com seu proprietário -, gerando uma quantia a mais de dinheiro, que é o juro e, portanto, parte da mais-valia; já do ponto de vista quantitativo, a autora destaca que o juro é parte do lucro médio, aquela quantia que deve ser paga ao capitalista monetarista pelo capitalista industrial.

Na contemporaneidade, o capital financeiro é expresso na fusão entre capital bancário e o industrial - dando origem ao domínio financeiro - devido ao forte processo de concentração e centralização bancária, no qual os bancos maiores absorvem os bancos menores, subornando as operações comerciais e industriais de toda a sociedade, redundando,

assim, na dominação da oligarquia financeira, assumindo, dessa forma, o comando do processo de acumulação. Esse processo tem como marca a especulação de recursos públicos e privados, encontrando na dívida pública sua principal âncora de sustentação, uma vez que esta converte os recursos oriundos da produção - através da arrecadação dos tributos - em fontes de investimentos para o capital financeiro, forçando o Estado a reduzir seus gastos com o social, numa hipertrofia das operações financeiras (BERING & BOSCHETTI, 2008).

O desenvolvimento de instituições especializadas, a exemplo dos Fundos de Pensão, é mais um exemplo desse processo, “que faz da centralização dos lucros não reinvestidos das empresas e das rendas poupadas das famílias, principalmente por meio dos planos privados de previdência e da poupança salarial, o caminho de uma acumulação financeira de grande dimensão” (SALVADOR, 2008).

Salvador (2010) destaca, com base em Aglieta (2004), que a liberalização financeira permitiu um aumento da acumulação da riqueza privada e que esta não veio por meio de investimentos produtivos, mas da inflação de preços ativos reais e financeiros que cresceram acima da média da economia nesse período. Permitiu, também, além do desenvolvimento de novos produtos no mercado financeiro, como os títulos e os contratos relativos a estes - todos com a marca da instabilidade, própria do capital financeiro especulativo -, a onda de fusões e aquisições de empresas, com destaque para as empresas públicas.

Özgür Orhangazi (2008), em estudo sobre o processo de financeirização do capital frente à acumulação produtiva nos Estados Unidos, mostra como foi negativa essa relação, cujos dados revelam que há um crescimento significativo das parcelas dos lucros retidos que são direcionados para o pagamento de juros, dividendos e recompensas de ações. Em outras palavras, uma maior parcela dos lucros totais está retida na esfera financeira, o que afeta negativamente o investimento produtivo das empresas não financeiras dos Estados Unidos. É sabido que esse país tem um domínio sobre o sistema mundial (imperialismo), sobretudo nos países subdesenvolvidos, o que coloca as classes dominantes nacionais, como também os Estados nacionais, a serviço da financeirização mundial.

O capitalismo não sobrevive através da especulação, mesmo que ela seja dominante na contemporaneidade. As orientações dos organismos financeiros internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), para os estados nacionais corroboram com essa assertiva: estes atuam junto aos países periféricos, “orientando-os” como devem proceder para que haja, em caráter mundial, uma política de ajuste estrutural, ancorada no capital financeiro. Tal política tem como norte o redirecionamento do fundo

públiconacional – fruto do capital produtivo - para a valorização do capital financeiro internacional, sobretudo através do pagamento dos juros e amortizações da dívida pública.

Segundo Iamamoto (2008), o mundo das finanças se apóia em “dois braços”, a dívida pública e o mercado acionário das empresas. Entretanto, ressalta a autora, estes só sobrevivem graças aos Estados nacionais com suas políticas monetárias, fiscais e decisões políticas, que avançam veementemente sobre o fundo público, que é fruto tanto do lucro, quanto do trabalho necessário sob a forma de taxas e impostos, sendo o trabalho o mais penalizado.

Nesse contexto, como forma de legitimar essa reação burguesa – ou seja, todo esse processo de ataque do capitalismo, cujo objetivo é voltar a atingir as altas taxas de juros anteriores à crise de 1970-75 -, o capital fortaleceu e difundiu uma ofensiva ideológica, designado de neoliberalismo, que legitima o projeto do capital monopolista de suprimir as restrições extra-econômicas ao seu movimento e à sua liberdade.

O neoliberalismo trata-se de uma ideologia enquanto reação teórica e política contra a intervenção do Estado na economia. Nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial, no período dos “anos de ouro” do capitalismo, motivo este que impediu sua expansão e solidificação naquele momento, ganhando solo fértil apenas com a crise estrutural do capital.

A partir desse contexto, os defensores do neoliberalismo localizaram a crise no Estado e nos gastos com os direitos sociais e passaram a acusar os trabalhadores, este último sob a justificativa de que o poder excessivo dos sindicatos sobre o Estado - para que este aumentasse os salários e os demais meios de reprodução daquela classe - corroeu os lucros das empresas, desencadeando altas taxas de inflação e, por conseguinte, uma grande crise do capital.

Dessa forma, a saída era manter o Estado afastado de qualquer tipo de intervenção econômica, proibi-lo de qualquer gasto social, destruir o poder dos sindicatos, manter a estabilidade monetária, manter uma taxa de desemprego – de forma a criar um “exército industrial de reserva” -, reduzir os impostos dos rendimentos mais altos e sobre as rendas através das reformas fiscais para, assim, dinamizar as economias avançadas (ANDERSON, 1995).

O primeiro país a atender a esses requisitos de forma veemente foi a Inglaterra – em que pese as primeiras iniciativas neoliberais no Chile, sob o governo de Pinochet, mas menos agressivas do que o inglês - sob o governo de Thatcher, seguido dos Estados Unidos de Reagan e, por conseguinte, de quase todos os países da Europa ocidental, processo denominado por Anderson (1995) de “onda de direitização”.

Em todos esses países o neoliberalismo foi colocado em prática, uns com mais força, como é o caso da Inglaterra, e outros menos - graças aos resquícios do Estado de Bem-Estar social criado no Segundo pós-guerra-, mas todos com conseqüências devastadoras para a classe trabalhadora. É emblemático o desemprego massivo criado na Inglaterra, o corte nos gastos sociais em quase todos os países, que solapou o que se tinha construído no período pós-segunda guerra mundial. Para além dessas perdas, é necessário citar a elevação dos juros, a diminuição dos impostos sobre os grandes rendimentos e a privatização das empresas públicas, sempre a favor do capital.

Muito embora o neoliberalismo tenha obtido êxito no sentido de conseguir pôr em prática seu programa, ele se mostrou ineficaz quando se considera o seu objetivo. O neoliberalismo foi implantado pelos países com o intuito de enfrentar a crise capitalista e reativar as altas taxas de crescimento, tendo como parâmetro o período dos “anos de ouro” do capital, mas não logrou êxito, na medida em que as taxas de crescimento do capital se mostraram ínfimas, com a preservação da crise.

Em que pese não alcançar seu objetivo central, é necessário salientar a força que o mesmo continua tendo em todo o mundo, inclusive naqueles países cujos governos se diziam de “esquerda” e se mostraram fortes contra sua implantação. O neoliberalismo se firmou enquanto ideologia, atingindo todos os âmbitos da vida na sociedade.

Nesse sentido, uma das primeiras restrições implementadas foi o ataque ao Estado, “demonizado” pelos defensores do neoliberalismo. Para eles, o Estado deveria ser redimensionado de forma a se tornar *máximo para o capital e mínimo para o trabalho*, como destacam Netto e Braz (2011). Em outras palavras, o Estado foi redimensionado somente para se afastar da reprodução da força trabalho, mantendo, dessa forma, sua força para sustentação do capital.

1.1.1 Crash de 2008: expressão do caráter estrutural e irreversível da crise contemporânea e da ineficiência do neoliberalismo

A teoria de que o mercado seria autossuficiente no sentido de não necessitar de vetores extra-econômicos, como o Estado, nunca conseguiu solidificar-se e, atualmente, dá sinais claros de crise, cujo estopim foi a crise econômica de 2008, o que demonstra, também, a ineficiência da estratégia neoliberal.

A crise do “subprime¹¹”, como comumente é chamada a crise de 2008, teve seu estopim com os mercados imobiliários dos Estados Unidos, ainda em 2007, cujo exemplo foi o banco francês BNB Paribas, “que congelou fundos de investimentos (cerca de € 2 bilhões) lastreados nos empréstimos imobiliários da linha *subprime*” (SALVADOR, 2010, p. 109).

O mercado de imóveis começou a se valorizar em virtude da facilidade de aquisição, com financiamentos que se estendiam por mais de 30 anos - isso como mais uma estratégia do capitalismo para que o capital seja valorizado na circulação, uma vez que o sistema está imerso em uma crise de superprodução -, entretanto, com o desemprego estrutural e a conseqüente dificuldade de compra da classe trabalhadora, ocorreu uma grande inadimplência dos chamados “subprime”, o que levou a uma enxurrada de hipotecas dos imóveis americanos.

As empresas responsáveis pela hipoteca dos imóveis eram apenas mediadoras, porque, na verdade, para conceder empréstimos aos compradores, elas buscavam dinheiro junto aos investidores financeiros. Com a inadimplência, as empresas também não pagavam aos seus credores, o que virou uma verdadeira “bolha”, baseada no dinheiro especulativo, que seria estourada a qualquer momento.

Com isso, o crédito foi fechado em diversos países, as taxas de juros foram aumentadas exponencialmente, o consumo diminuiu e a produção passou a ser cada vez mais segmentada. O resultado foi um efeito dominó em todo mundo, na medida em que diminuiu em grande volume as importações, uma vez que os Estados Unidos são os maiores importadores do mundo.

A crise financeira se instala primeiro nos bancos; a partir disso, há uma grande perda e o colapso tem seu início. Com a globalização financeira, a situação não se limita às fronteiras norte-americanas, uma vez que a securitização dos títulos gerou créditos espalhados em vários mercados financeiros no mundo. Quando a crise se instala, todo o discurso e a defesa da eficiência do mercado, da privatização, da desregulamentação se “desmancham no ar”, e chamem do Estado, ou melhor, o fundo público para socializar prejuízos (SALVADOR, 2010, p. 109).

A crise de 2008 teve como causa o padrão de capitalismo adotado nos Estados Unidos e em parte da Europa baseado no neoliberalismo. Essa recessão trouxe à tona a ineficiência da reação burguesa na luta pela revitalização de suas taxas de lucro, sobretudo da estratégia

¹¹Subprime são hipotecas de maior risco, ou seja, são créditos de financiamentos de imóveis disponibilizados pelo sistema financeiro a pessoas que não apresentem um histórico limpo no mercado e que tenham apenas sua própria casa como única garantia. Isso ocorreu devido ao excesso de liquidez no mercado internacional, sobretudo como estratégia para a crise estrutural que assola o mundo inteiro.

neoliberal, no sentido de que o capital continua apelando pela intervenção do Estado, a exemplo da estatização de duas grandes empresas hipotecárias, a Fanni Mae e a Freddie Mac, cujo objetivo foi a recuperação dessas diante da falência à qual estavam expostas. Outro exemplo da intervenção para salvar o sistema financeiro privado é a utilização do fundo público: no Japão foram utilizados US\$ 10 bilhões e na Alemanha, € 50 bilhões; na Holanda, Bélgica e Luxemburgo foram injetados € 6,4 bilhões na nacionalização de bancos; na Islândia os bancos foram estatizados e na Inglaterra o Estado injetou US\$ 88 bilhões (SALVADOR, 2010).

Desta feita, observa-se um grande atentado do capital em resposta à sua crise estrutural, cujo saldo tem sido bárbaro, em todos os pontos do planeta, em maior ou menor grau, a depender do desenvolvimento de cada país, mas com seqüelas irreversíveis dentro desse modo de produção. Assim, no próximo item, apresentaremos a barbárie resultante da crise estrutural do capital e suas políticas de ajuste.

1.1.2 A barbárie como saldo da crise

Segundo Mészáros (2011), sob as condições da crise estrutural, o capital global atingiu seu zênite de maturação e saturação, o que pressupõe o ativamento de seus limites absolutos¹². As possibilidades civilizatórias do capital foram exauridas durante os últimos trinta anos e o capitalismo não consegue mais oferecer quaisquer alternativas progressistas à classe trabalhadora e à humanidade, muito pelo contrário, o que se vislumbra hoje é uma sociedade afundada na barbárie.

O modo de produção capitalista é estruturado de forma antagônica e, por conseguinte, as premissas de seu modo de funcionamento são também antagônicas, de forma a manter a subordinação do trabalho ao capital. Assim, qualquer meio que se queira contra essa subsunção deve ser barrado, de forma a adiar a superação dos pressupostos do sistema. Entretanto:

como a ativação dos limites absolutos do capital [...] surgiu em nosso horizonte histórico, já não se pode evitar por muito mais tempo o enfrentamento da questão de como superar os pressupostos estruturais destrutivos de modo estabelecido de controle sociometabólico (MÉSZÁROS, 2011, p. 217).

¹² Os limites absolutos, segundo Mészáros (2011), os são somente para o capital, o que derruba a máxima dos apologistas desse sistema de que “não há alternativa”. São, também, segundo o autor, uma tendência de ser inerente à lei do valor, ou seja, corresponde à maturação ou pela afirmação da lei do valor em condições marcadas pelo encerramento da fase progressista da ascendência histórica do capital.

Assim, destaca o autor, há forças materiais que militam – através das personificações desse sistema - contraditoriamente a esse enfrentamento e que podem ativar o seu poder destruidor, como sinalizamos anteriormente, sendo capaz de atingir toda a humanidade, na medida em que será feito o possível para driblar essa realidade e, como bem destaca o autor supramencionado, como as causas da ativação desses limites não podem ser discutidas, o sistema caminhará pela “manipulação dos obstáculos encontrados”, sobretudo por via de sua dimensão política - o Estado -, que se configurou na forma da *estrutura totalizadora de comando político do capital*, que, segundo Mészáros (2011), emergiu para complementar o capital em face da *ausência de unidade* no conjunto das estruturas produtivas do capital e da sua incontornabilidade, no que tange, sobretudo, à falta de controle dos indivíduos particulares

Netto (2010), na mesma perspectiva teórica e política do autor acima citado, elenca um leque de fenômenos contemporâneos que indicam o exaurimento das possibilidades civilizatórias do capital: a financeirização especulativa e parasitária; o desperdício das mercadorias; a centralização das biodiversidades; os crimes contra o meio ambiente; a decadência ideológica; a manipulação das consciências pela mídia e a militarização da vida social, com a imposição de um “Estado penal”. Esse processo, segundo o autor, é parametrado por dois vetores: a translação da lógica do capital para todos os processos do espaço cultural e o desenvolvimento de formas culturais socializáveis (sobretudo pelos meios de informação), como é emblemática a “cultura do consumo”, cujo substrato é a imediatividade, com toda sua fungibilidade.

Essa imediatividade é colocada como a verdade, a realidade concreta dos processos sociais, com a conseqüente desqualificação da diferença entre aparência e essência. Ocorre uma espécie de fetiche dos processos sociais, na medida em que a “pseudoconcreticidade” não é superada, levando a uma análise equivocada da realidade, com todas as conseqüências que isso carrega, inclusive com a tese de que a sociedade do trabalho foi superada, dando início a um processo chamado pós-modernidade - “um sintoma das transformações em curso na sociedade tardo-burguesa, tomadas na sua epidérmica imediatividade” (NETTO, 2010, p. 17-18).

O saldo é o aumento da violência, da xenofobia, da homofobia, do racismo, da exploração sexual, do tráfico, da devastação do meio ambiente, do desemprego (agora estrutural), da miséria, da pobreza e da fome.

Ziegler (2013), com base no relatório da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura), de 2012, indica que a cada cinco segundos uma criança com

menos de dez anos morre de fome e que, diariamente, 57 mil pessoas morrem de fome e que, 1 bilhão de pessoas são subalimentadas no mundo. As estimativas da FAO, de 2013, indicaram que 12,5% da população mundial (868 milhões de pessoas) estão subnutridas em termos de alimentação necessária para a sobrevivência e que 26% das crianças no mundo são atrofiadas, 2 bilhões de pessoas sofrem de alguma deficiência de micronutrientes. Já o relatório de 2014 da FAO apresenta dados mais atuais dessa questão, mostrando que, mesmo com o compromisso dos Estados Nacionais, a fome no mundo foi muito pouco reduzida entre 2012 e 2014 e que mais de 800 milhões de pessoas continuam cronicamente subalimentadas.

No entanto, a agricultura atual poderia alimentar diariamente 12 bilhões de pessoas, o que praticamente acabaria com a situação atual da fome [...]. A problemática da fome no mundo é a organização social da ordem capitalista, que nega o acesso à alimentação para um contingente de pessoas (ZIEGLER, 2013, p. 14).

Os dados do relatório 2014 do PNUD¹³ (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) corroboram com essa assertiva, destacando que existem mais de 2,2 bilhões de pessoas vivendo em situação de pobreza multidimensional, que equivalem a quase 15% da população mundial. Destaca, também, que cerca de 12% (842 milhões) padece de fome crônica; quase metade dos trabalhadores, mais de 1,5 bilhões de pessoas – trabalham em regime de emprego precário ou informal, além de 80% da população mundial não dispor de proteção social.

O “Estado penal” vem sendo a solução para o enfrentamento das expressões da “questão social”, militarizando a vida social, como é emblemático o aumento exorbitante das empresas de segurança privada, que, de acordo com Netto (2010), cresceram 300% ao ano desde 2001.

Outro dado interessante é a população carcerária mundial: o ICPS¹⁴ (International Centre for Prison Studies), sigla em inglês do Centro Internacional para Estados Prisionais – com base no WPPL (World Prison Population List), divulgou que, em 2013, a população carcerária mundial era de mais de 10,2 bilhões de pessoas. Os países que lideram o ranking com maior número de encarcerados em termos relativos são os Estados Unidos (com 2.228.424 milhões de pessoas), seguido da China (com 1.701.344 milhão de pessoas) e do

¹³ Disponível em: <http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>. Acesso em 22 de janeiro de 2015.

¹⁴ Dados disponíveis em <http://www.prisonstudies.org/news/more-102-million-prisoners-world-new-icps-report-shows>. Acesso em 22 de janeiro de 2015.

Brasil¹⁵, que ocupa atualmente o terceiro lugar desse ranking, com uma população de 711.464 mil pessoas encarceradas (considerando as pessoas em prisão penitenciária e domiciliar¹⁶). Complementado sua análise, Netto (2010) alerta que:

Trata-se, porém, de um *estado de guerra* permanente, cuja natureza se exprime menos no encarceramento massivo que no *extermínio* executado ou não em nome da lei – no Brasil, por exemplo, entre 1979 e 2008, morreram violentamente *quase 1 milhão de pessoas*, número que pode ser comparado ao de países expressamente em guerra, como Angola, que demorou 27 anos para chegar a cifra semelhante. Em poucas palavras: crescentemente, *parece* que só a hipertrofia da dimensão/ação repressiva do Estado burguês pode dar conta da *população excedentária* em face das necessidades do capital (Marx). Mas esta é apenas uma aparência (NETTO, 2010, p. 28)

Cabe salientar que a repressão do Estado é uma via do seu poder político, enquanto “poder organizado de uma classe para oprimir a outra”, como destacou Marx e Engels em “O Manifesto Comunista” (2003, p. 46), e que tal caráter é tanto mais forte quanto mais se desenvolvem as forças produtivas (Engels, 1979), o que pressupõe dizer que a tendência desse processo é cada vez mais repressiva, tendo em vista que estamos diante da ativação dos limites absolutos do capital.

Netto (2010) destaca que a repressão do Estado é conjugada com um novo assistencialismo, uma nova filantropia, que satura as várias iniciativas que configuram as políticas sociais implementadas com o objetivo de enfrentar as expressões da “questão social”, oriunda da crise estrutural do capital.

Esse saldo de mazelas exige a participação de *vetores extra-econômicos*, a exemplo do Estado, sendo este, como destaca Mészáros, “uma *exigência absoluta* para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema, além de se conformar enquanto única estrutura corretiva compatível com os parâmetros do capital” (MÉSZÁROS, 2011).

O Estado é chamado a intervir nessas expressões da “questão social”, mas somente e apenas na extrema pobreza, no sentido de aliviá-la e nunca ultrapassá-la, nem em uma perspectiva universalista, de forma a garantir a produtividade do capital. Esse Estado é refuncionalizado nesse atual contexto, na medida em que é exigida a articulação entre suas funções econômicas e políticas, que encontra nas políticas sociais uma forma viável de

¹⁵ Dados disponíveis em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/06/1465527-brasil-passa-a-russia-e-tem-a-terceira-maior-populacao-carceraria-do-mundo.shtml>. Acesso em 22 de janeiro de 2015.

¹⁶ Vale considerar que, se fossem somados os números de mandatos de prisão em abertos aos dados citados, a população carcerária brasileira saltaria para 1,089 milhão de pessoas. Dados do Conselho Nacional de Justiça, divulgado em 05 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/28746-cnj-divulga-dados-sobre-nova-populacao-carceraria-brasileira>. Acesso em 22 de janeiro de 2015.

administração dessas seqüelas, cuja funcionalidade é inequívoca para a reprodução ampliada do capital (NETTO, 2011).

Feitas estas breves considerações, abordaremos, no próximo item, o fundo público, enquanto um pressuposto necessário e insubstituível ao processo de recuperação do capital.

1.2 Fundo Público: pressuposto necessário e insubstituível ao processo de recuperação do capital

Desde a constituição do Estado interventor, o fundo público exerce um papel ativo nas políticas macroeconômicas, tanto no âmbito das políticas sociais como da acumulação produtiva, na medida em que repousa em meio à realidade contraditória do modo de produção capitalista. Oliveira (1998) destaca que, a partir do contexto do Welfare State, a “participação” do fundo público passou a ter um perfil totalmente diferente de tempos anteriores: se antes sua função se enquadrava em um “socorro” pontual, a partir daí funcionará de forma consistente, sistemática, “estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos. Criou-se (...) uma esfera pública ou um mercado institucionalmente regulado” (OLIVEIRA, 1998, p. 21).

Para Salvador (2010), durante o período do fordismo-keynesiano, os recursos do fundo público foram canalizados para cumprir dois papéis: garantir aposentadoria aos trabalhadores e investir em setores de infraestrutura, os quais foram essenciais para garantir o crescimento da produção em massa para um consumo em massa, com destaque para os setores de transporte e equipamentos sociais. Assim,

O Estado assumiu um importante papel no sentido de garantir infraestrutura para produção em massa e a viabilização da demanda, em consequência do consumo em massa, por meio do controle dos ciclos econômicos mediante combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias (IDEM, 2010, p. 80)

Dessa forma, o fundo público sistematizou-se, segundo Oliveira (1998), em um padrão de financiamento público da economia capitalista, que, a partir de regras universais e pactuadas, passou a ser pressuposto de financiamento tanto da acumulação de capital quanto da reprodução da força de trabalho.

O fundo público desfez, ainda segundo o autor, o valor como único pressuposto de reprodução do capital, na medida em que este precisa necessariamente deste fundo para se autovalorizar, levando-o a defini-lo como *antivalor*, cuja transformação é expressa, por

Oliveira (idem), a partir da caracterização do circuito do capital-dinheiro e do circuito da mercadoria em sua equação geral: no primeiro caso, na equação original Marxiana, a força de trabalho, a mercadoria-padrão (SRAFFA *apud* OLIVEIRA, 1998) determina o valor e o preço de qualquer outra mercadoria (D – M – D’); com a participação do fundo público como pressuposto de cada capital em particular, tal equação é transformada, de modo que a mercadoria não é mais tão determinante em tal processo [anti-D – D – M – D’ (-D)]. Assim, “O último termo é uma quantidade de moeda que tem como oposição interna a fração do fundo público presente nos resultados da produção social, que se expressa em moeda, mas não é dinheiro” (p. 33). No segundo caso, cuja equação original se expressa em M – D – M’, a participação do fundo público transforma em anti-M – M – D – M’ (anti-M), o que trás conseqüências tanto para a reprodução do capital quanto para a força de trabalho¹⁷.

No que tange à reprodução da força de trabalho, Oliveira destaca que os elementos de sua reprodução – os bens e serviços públicos viabilizados pelo fundo público não têm como objetivo gerar lucro e nem, mediante sua ação, extrair mais-valia – são considerados *antimercadorias sociais* e, portanto, provocam uma tendência a uma desmercantilização da força de trabalho.

Behring (2010), ao dialogar com essa tese de Oliveira, chama a atenção para o fato de ser o fundo público “nem *ex ante*, nem *ex post* do processo de produção e reprodução do capitalista [...], mas um componente *in flux* do mesmo” (p. 22). Ou seja, o fundo público não se comporta como um *antivalor* para esta autora – nem anterior e nem superior a esse processo -, mas parte dele mesmo. Na mesma perspectiva, dialoga com Oliveira acerca da força de trabalho sofrer uma tendência de desmercantilização, enfatizando que o trabalho permanece como categoria central do processo na estruturação das relações sociais de produção.

Ainda acerca deste debate, Salvador (2008) destaca que o fundo público participa indiretamente da reprodução geral do capital, estando presente como fonte importante para realização do investimento capitalista; como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio dos salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na produção. Está presente, ainda, por meio das funções indiretas do Estado, como também, é responsável, no capitalismo contemporâneo, pela transferência de recursos, sob a forma de juros e amortizações da dívida pública, para o capital financeiro.

¹⁷ Na equação, D=dinheiro, D'=dinheiro acrescido de dinheiro, M=mercadoria, M'=mercadoria acrescida de mercadoria, anti D=dinheiro anterior, anti M=mercadoria anterior.

Para além desse debate, que tem uma importância no que se refere à centralidade do trabalho na criação do valor, há um elemento indiscutível na tese de Oliveira: o lugar ocupado pelo fundo público no capitalismo contemporâneo, que é “estrutural e insubstituível” na sua reprodução. O que se vislumbra é que o fundo público funciona como um elemento “insubstituível” para a reprodução do capital e da força de trabalho, representando uma verdadeira “disputa” política (desigual), na qual a força de trabalho luta em prol de recursos para a viabilização de seus direitos, principalmente através das políticas sociais, e o capital, com sua hegemonia, consegue canalizar e capturar o fundo público essencialmente para sua reprodução.

Oliveira (1988) argumenta, ainda, como esse padrão de financiamento entrou em crise, em fins dos anos 1970, quando se dá início a um ambiente propício para a especulação financeira: na medida em que houve investimento público em bens e serviços públicos, a exemplo da educação, da saúde, do emprego, entre outros, ou seja, a participação crescente do que ele chama de salário *indireto* em relação ao PIB (Produto Interno Público) dos países centrais - cujo crescimento foi sempre inferior ao primeiro – esse “padrão de financiamento público” desencadeou um continuado déficit, sobretudo quando houve a internacionalização produtiva e financeira da economia capitalista, ou seja, quando “a reprodução do capital, os aumentos da produtividade e a elevação do salário real” ultrapassaram os muros nacionais.

Em outros termos, o Estadoprovidência quebrou o círculo perfeito ao ultrapassar os seus limites nacionais, na medida em que “desterritorializam-se os investimento e a renda, mas o padrão de financiamento público do WelfareState não pôde – nem pode, até agora – desterritorializar-se” (IDEM, p. 26). Vale ressaltar que o autor supramencionado destaca, inclusive, que a crise ora assinalada é mais associada aos gastos com a reprodução da força de trabalho e “menos à presença de fundos públicos na estruturação da reprodução do capital, revelando, pois, um indisfarçável acento ideológico na crítica à crise”. Essa crise, segundo o autor, “é *apenas* e esse apenas é muito forte, a expressão da abrangência da socialização da produção, num sistema que continua tendo como pedra angular a apropriação privada dos resultados da produção social” (p. 25 - 26).

Nesse contexto - parametrado pela reestruturação produtiva, o capital financeiro e a referência ideológica neoliberal, que vai exigir um Estado “mínimo” para o social e “máximo” para o capital (NETTO & BRAZ, 2008) -, ocorre uma disputa incontável por recursos públicos, de forma que este “seja pressuposto *apenas* do capital” (OLIVEIRA, 1998, p. 25). O fundo público ocupa, hoje, um lugar central, estrutural e insubstituível na

sociabilidade em geral e, sobretudo, no processo de reprodução e acumulação do capital, que agora tem como norte a viabilização da esfera puramente financeira.

O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que *o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar*, as novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas (OLIVEIRA, 1998, p. 32).

É incontestável a participação do fundo público em todos os âmbitos da acumulação capitalista, cujo exemplo contemporâneo é o “reino do capital fetiche”, que tem na vida pública seu principal meio de alimento, o qual é caracterizado por Iamamoto (2014) de “indústria da dívida”. A canalização de dinheiro público para pagamento de dívidas dos estados nacionais não é uma coisa nova, assertiva essa corroborada por Marx (2013) ainda na análise do capitalismo em sua fase primitiva.

Para ilustrar essas considerações, apresentamos a tabela 1, a qual ilustra a relação entre a dívida bruta do setor público e o PIB (Produto Interno Bruto) de alguns países no ano de 2014, segundo dados do “TradingEconomics”. O Japão aparece como o país com o maior número percentual de sua dívida em relação ao PIB (230,00%), seguido da Grécia¹⁸ (177,10%) e da Itália (132,10%).

Tabela 1: Valor da dívida bruta do setor público em percentual do PIB

A dívida pública em % do PIB	
Japão	230,00
Grécia	177,10
Itália	132,10
Portugal	130,20
Irlanda	109,70
Bélgica	106,50
Estados Unidos	101,53
França	95,00
Islândia	86,40
Alemanha	75,3

¹⁸A Grécia é um dos países do centro do mundo mais atingidos pela crise mundial - que teve início com a recessão há pelo menos seis anos -, encontrando-se, hoje, efetivamente, numa situação de deflação. Segundo Gianni Carta, em matéria publicada na Carta Capital (2015), a “Grécia sofreu uma queda de produtividade de 25%, tem um nível de desemprego de 26% –entre 25 e 35 anos chega a 50%. Mais de 30% da população está mergulhada na miséria. E os impostos, inclusive o IPTU, têm um enorme impacto na classe média”.

Espanha	74,70
Brasil	58,91

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do “TradingEconomics”. Disponível em: <http://pt.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp>. Acesso em 03 de julho de 2015.

Esses dados demonstram o percentual exorbitante de recursos públicos que são canalizados para o capital financeiro internacional, chegando a ultrapassar o PIB em alguns países, como também deixam claro o papel do Estado – que, através do seu aparato legal, canaliza recursos públicos para a manutenção dos seus compromissos internacionais - e do fundo público nesse contexto, que penaliza a classe trabalhadora através de cargas tributárias recessivas, retém recursos das políticas sociais e faz uma translação do dinheiro público para o capital financeiro internacional através da dívida pública, ao invés de retornar para a população em forma de saúde, educação, cultura, habitação, entre outros.

É necessário salientar que essa relação entre Estado e capital é ontológica, relação essa de complementaridade, na medida em que a função precípua do Estado moderno é garantir e proteger a extração de mais-valia, ou seja, um instrumento de reprodução dos interesses dominantes, de opressão da classe trabalhadora. Segundo Marx (2010, p. 60), essa relação ontológica nasce da própria estruturação antagônica do modo de produção capitalista, “ele [o Estado] repousa sobre a contradição entre vida pública e privada, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares”.

Dessa forma, o fundo público ocupa um lugar central no processo de financeirização do capital, que influencia ostensivamente no processo de reprodução da classe trabalhadora e tem um papel central e insubstituível no processo de manutenção do modo de produção capitalista e da revitalização de suas taxas de lucro em tempos de crise estrutural, o que implica novas características e formatações para as políticas sociais.

2 POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: mediações necessárias entre o capitalismo contemporâneo e a proteção social.

Com as modificações ocorridas na esfera do capital em decorrência de sua crise estrutural, a acumulação flexível passou a ser dominante no processo de produção, que conduziu à expulsão da maioria dos trabalhadores do “chão da fábrica” e, por conseguinte, à precarização do trabalho, como também à exponenciação das expressões da “questão social” e às transformações na proteção social. Nesse sentido, é pertinente um exercício teórico-metodológico que capture as mediações necessárias entre os fenômenos que atuam na esfera universal e as dificuldades enfrentadas pela proteção social no Brasil, da qual faz parte a Política de Assistência Social.

2.1 A particularidade da Política Social no Brasil: entre a expansão e a regressão

Como destacado no capítulo anterior, é consensualmente aceito entre a tradição marxista que a sociedade contemporânea é marcada por intensas modificações, que têm sua explicação no marco da crise mundial iniciada no primeiro lustro dos anos 1970, que conduz ao ápice a contradição entre produção socializada e apropriação privada. Neste contexto, a política social - enquanto uma modalidade de intervenção do Estado no âmbito da reprodução da força de trabalho - é refuncionalizada, na medida em que é mercantilizada, focalizada e descentralizada.

A política social se fundamenta enquanto determinação do processo de produção e reprodução do capital, ou seja, é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa. Passa a ser entendida enquanto tal, a partir do momento em que a “questão social” é reconhecida como resultado das relações sociais do modo de produção capitalista, assim como o papel político dos trabalhadores - em torno do século XIX - com as primeiras legislações e medidas de proteção social. Todavia, sua generalização só ocorreria no século XX, no pós-segunda Guerra Mundial, com a implantação do Estado intervencionista, expressa no *Welfare State*, em alguns países da Europa Ocidental.

Corroborando com essa assertiva supramencionada a *legislação sanguinária contra a “vagabundagem”*, que existiu em toda a Europa ocidental durante o final do século XV e ao longo do século XVI e foi resultado da *dissolução dos séquitos feudais*, que expulsou e expropriou *violenta e intermitente* os proletários de suas terras, convertendo-os em *mendigos*,

assaltantes e vagabundos, uma vez que “esse proletariado inteiramente livre não podia ser absorvido pela manufatura emergente com a mesma rapidez com que fora trazido ao mundo” (MARX, 2013, p. 805). Assim, essa população foi obrigada “a se submeter, por meio de leis grotescas e terroristas, e por força de açoites, ferros em brasa e torturas, a uma disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado” (IDEM, 2013, p. 809).

Como exemplo dessas leis, podemos citar as primeiras iniciativas inglesas voltadas ao trabalho – todas cunhadas para a exploração do trabalhador -, tais como: o Estatuto dos trabalhadores (1349), a Lei dos pobres elisabetana (1531), Estatuto dos artesãos (1563), a Lei de domicílio (1662), *Speenhamland* (1795) e a Nova Lei dos pobres (1834), consideradas como as “protoformas das políticas sociais”, as quais tinham um caráter coercitivo, repressivo e punitivo relativo ao trabalho, na medida em que tratava seu público-alvo “como delinquentes ‘voluntários’ e supunha depender de sua boa vontade que eles continuassem a trabalhar sob as velhas condições, já inexistentes” (MARX, 2013, p. 806).

Com a Revolução Industrial, os pobres foram lançados à *servidão da liberdade sem proteção*, pois aquelas medidas punitivas, coercitivas e repressivas foram *deixadas* de lado em um contexto de intensa subsumção do trabalho ao capital, processo esse que teve como desdobramento a reação dos trabalhadores à exploração extenuante a qual estavam submetidos, cujas *lutas pela jornada normal de trabalho* são emblemáticas (MARX, 2013), expondo, dessa forma, a Questão Social.

O resultado desse processo foram concessões pontuais - embora formais - na forma de legislações fabris, como também de repressões diretas por parte do Estado - sob a direção do capital, mas com relativa autonomia -, deixando intactos os fundamentos da Questão Social. Posteriormente, com a mobilização e a organização da classe trabalhadora, o Estado abrandou seus princípios liberais, incorporando orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico (BEHRING & BOSCHETTI, 2008). Dessa forma, novas leis de caráter assistencial são colocadas em cena, com destaque para o surgimento do Estado de Bem-Estar Social (*WelfareState*), cuja fonte ideológica é a questão do “pleno emprego.

No Brasil, as políticas sociais surgiram no contexto do capitalismo monopolista, quando o Estado é refuncionalizado e redimensionado - na medida em que suas funções políticas “imbricam-se organicamente com as suas funções econômicas” (NETTO, 2011, p. 24) -, passando a intervir nesse contexto, cujo objetivo é assegurar a reprodução ampliada do capital e a preservação/controlar de forma contínua da força de trabalho, ocupada e excedente.

Para tanto, o Estado deve legitimar-se politicamente e o faz mediante algumas garantias dos direitos sociais, nos quais se colocam também as demandas das classes subalternas.

A política social tem uma relação direta com a luta de classes, a formação do capitalismo e o desenvolvimento do Estado e, se quisermos compreender a constituição desse fenômeno no Brasil, faz-se necessário situarmos esses processos na particularidade brasileira.

A constituição do capitalismo no Brasil apresenta particularidades históricas – sua transição se deu por vias não-clássicas - mantendo traços gerais de sua formação: um traço peculiar dessa constituição foi a falta de transformações estruturais em que se deu o seu desenvolvimento, ao passo que em outros países - a exemplo dos euro-ocidentais - essas transformações foram pré-condições para a implantação desse modo de produção. Netto (1996) chama a atenção para o caráter conservador do desenvolvimento capitalista brasileiro, o qual operou sem desvencilhar-se de formas econômico-sociais arcaicas.

O processo de colonização, assim como seu desdobramento nos períodos Imperial e República Velha serviram à acumulação originária de capital nos países centrais e “responde por traços decisivos da estruturação das classes sociais, de suas atividades econômicas e universo cultural” (SANTOS, 2012, p. 95).

A confluência entre o capitalismo comercial e as fortes marcas do escravismo e da servidão é outro determinante para compreendermos a formação do capitalismo no Brasil: a adaptação do país ao capitalismo se deu pela substituição lenta do trabalho escravo pelo trabalho livre, no qual se conciliavam o novo e o velho, o moderno e o arcaico, processo esse que marca com veemência os desdobramentos do Brasil em todos os seus âmbitos, cujo maior exemplo é a condição do trabalho, que carrega até hoje a lógica da precarização e da rotatividade, fato que é importante quando se pensa no desenvolvimento do país, que, segundo Oliveira (2003) – usando a expressão cunhada por León Trotsky (1977) -, é *desigual e combinado*: desigual no sentido de acompanhar a passos lentos o desenvolvimento do capitalismo dos países centrais e combinado por ser imbuído dos traços gerais desse sistema. A independência (1822) também foi decisiva nesse processo da consolidação: baseado em preceitos liberais, altera significativamente a tendência de organização do país.

Dessa forma, as *influências histórico-sociais* impediam a construção de uma autonomia, a qual era buscada, dentro do país, no sentido de primar pela liberdade das classes dominantes *sem a incorporação das massas* e, na relação com as outras nações, *havia uma perspectiva passiva e complacente na relação com o capital internacional* e o Estado era visto como meio de internalizar os centros de decisão política e de institucionalizar o predomínio das elites

nativas dominantes, numa forte confusão entre público e privado (BEHRING & BOSCHETTI, 2008), sem nenhuma relação com os direitos sociais, o que vai acompanhar a constituição das políticas sociais no país.

A agenda dos direitos sociais só foi incorporada na agenda pública do país – e com muitas dificuldades – a partir dos anos de 1930, sob forte pressão dos trabalhadores, contexto que marca a segunda fase da constituição do capitalismo brasileiro e o aviltamento e reconhecimento da “questão social” como caso de política, o que exigiu a intervenção estatal.

Com as mudanças políticas, econômicas, culturais e sociais que tomaram conta do país nos anos 1930, sob forte influência da crise internacional de 1929-1932, dá-se início a uma agenda de profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileira – estando à frente desse processo o então presidente Getúlio Vargas -, com forte ausência da democracia, combinando um forte enfrentamento aos movimentos operários nascentes com iniciativa política, na qual houve a regulamentação das relações de trabalho e o impulso à construção de um Estado interventivo, “em sintonia com os processos internacionais” – pois os países da Europa central vivenciavam a constituição do *WelfareState* -, “mas com as nossas mediações internas particulares” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 106). As principais medidas da época, que se identificaram como a origem das políticas sociais no país foram aquelas atinentes ao trabalho, pois o Estado tinha, entre outros objetivos, garantir força de trabalho adequada para o mercado emergente

A partir de 1945, com a saída de Vargas, o país passa a viver um novo momento em sua história, marcado por forte disputa de projetos e um reposicionamento das forças políticas e de classes, que se deparavam, no plano econômico, com a substituição de importações do governo Juscelino Kubitschek. Esse processo limitou a expansão da política social nesse contexto, que só veio a sofrer um processo de expansão no período da ditadura militar, instaurada a partir do Golpe de 1964 e que durou vinte anos.

Durante a ditadura militar, houve crescimento e desenvolvimento econômico, cujo saldo foi a exponenciação das expressões da “questão social”, o que exigiu a interferência do Estado por meio das políticas sociais, mas marcadas por um forte traço conservador, de caráter clientelista, assistencialista e privatista, o que conduziu, em contrapartida, à perda das liberdades democráticas – regressão dos direitos civis e políticos - e como forma de adquirir legitimidade promoveu a expansão e modernização das políticas sociais, cujas principais medidas foram: unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a criação do Ministério de Previdência e Assistência Social e o impulso à política habitacional,

com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), entre outros, como a ampliação do acesso à Previdência Social, a criação do FGTS, do PIS-PASEP, e da Renda Mensal Vitalícia.

Diante da crise desse modelo deu-se início a uma grande mobilização por parte da sociedade brasileira, liderada pela classe trabalhadora, cuja maior expressão foi a greve do ABC paulista, em 1978. No início dos anos 1980, a sociedade passa a reivindicar a redemocratização do país, conduzindo à instauração da Assembléia Constituinte em 1986, que teve como resultado a Constituição Federal de 1988 (CF/88)

A CF/88 marca um divisor de águas no que tange à garantia dos direitos sociais, pelo menos do ponto de vista jurídico-normativo. As políticas sociais brasileiras ganham destaque nesta carta e para tanto teve muita importância os movimentos sociais em todo o processo de redemocratização. Entre os principais avanços proporcionados pela CF/88, por intermédio da garantia de direitos civis, sociais e políticos, destaca-se a introdução do conceito de Seguridade Social para expressar um sistema de proteção social público voltado a proteger os riscos sociais inerentes ao ciclo de vida, ao trabalho e à insuficiência da renda, conformado pelas políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

A Seguridade Social se estrutura com base na organização social do trabalho, tendo como princípio a luta de classes, muito embora apresente particularidades em cada país, a depender do desenvolvimento do capitalismo e da organização da classe trabalhadora. No Brasil, a Seguridade Social é conformada pela confluência de dois modelos, predominando-se o modelo Beveridgiano¹⁹ nas políticas de Saúde e de Assistência Social – pois a saúde não exige contribuição prévia para o seu acesso, assim como a Assistência Social - e o Bismarckiano²⁰ na Previdência Social – tendo em vista que é necessário uma contribuição prévia para acesso a essa política.

No artigo 194 do capítulo II (Da Seguridade Social) do título VIII (Da Ordem Social), da Constituição Federal de 1988, destaca-se:

¹⁹ O modelo Beveridgiano tem caráter universal, cobrindo todos os necessitados, independente de uma contribuição prévia. Originou-se na Inglaterra, mais precisamente no ano de 1942, e teve grande influência na construção do Estado Social na Europa Ocidental – o Welfare State. Foi resultado de um Relatório - elaborado pelo economista liberal e funcionário público, William Beveridge, que contou com o apoio técnico do governo, de diversas entidades privadas, como também do ilustre John Maynard Keynes -, que tinha como objetivo estimular a participação pública na elaboração de políticas a serem implementadas frente à crise mundial que tivera início em 1929.

²⁰ Foi na Alemanha, durante o governo de Otto Von Bismarck – 1883 -, que se deram as primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram a constituir a Seguridade Social. Esse modelo de direito social é baseado no seguro social, uma vez que cobre apenas (ou quase) os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, como uma espécie de seguro privado, que pressupõe uma contribuição prévia e o benefício é proporcional a essa contribuição. No que tange ao seu financiamento, empregados e empregadores contribuem de forma direta, os quais possuem caixas individuais geridas pelo Estado

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988).

Os desafios para implementar esses objetivos já seriam grandes mesmo em um contexto favorável ao trabalho e, diante da hegemonia política e econômica que segue à CF/88, que vem sendo bastante adversa, as dificuldades são extremas, na medida em “o país foi pego a meio caminho na sua tentativa tardia de montagem de um Estado de Bem-Estar Social” (SOARES, 2000 *apud* BEHRING, 2008, p. 250).

2.1.1 As políticas sociais no contexto do ajuste neoliberal no Brasil: a utilização do orçamento da Seguridade Social como âncora de sustentação da política econômica

Segundo Behring (1998, p. 172), “a capacidade de cobertura de um padrão de proteção social é diretamente proporcional à condição do país de capitalismo central ou periférico”, o que vai ser determinante quanto à configuração da política social de um país para outro. Entretanto, há uma tendência na apreensão sobre as políticas sociais no campo crítico no contexto do capitalismo contemporâneo: a pressão por parte das personificações do capital pela redução dos gastos sociais, “contraditoriamente articulada ao aumento das demandas postas ao Estado não apenas pelo trabalho” (IDEM, 1998, p. 172), ou seja, a política social está no centro do embate econômico e político desse processo.

No Brasil, as políticas sociais vem sendo atacadas com mais intensidade, tendo em vista a sua condição de país periférico e dependente, como destacamos anteriormente. As requisições da ofensiva neoliberal foram introduzidas no país respaldadas nas prerrogativas do consenso de Washington²¹, ainda no governo de Fernando Collor de Melo (1990-92), mas só

²¹ O Consenso de Washington foi resultado de uma reunião realizada em Washington, em 1989 - da qual fizeram parte as maiores economias do mundo e os grandes organismos financeiros, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos -, cujo resultado foi um documento, que apresenta um conjunto de

ganharam sua real efetivação a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), provocando o que Behring (2008) denomina de *contrarreforma* do Estado brasileiro - que se expressa, segundo a autora, a partir de medidas sociais, políticas e econômicas deste governo – definidas por fatores internos e externos -, que foram de encontro às conquistas expressas na CF/88, “em alguns aspectos embebida da estratégia social-democrata e do espírito ‘welfariano’” (p. 129).

A principal expressão desse processo foi o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE), elaborado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) e aprovado em 1995, sob o argumento de uma suposta crise fiscal do Estado, propondo “uma redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (PDRE - MARE, 1995, p. 12).

Com a proposta de redefinição do papel do Estado, o plano tinha como objetivos específicos o ajustamento fiscal, as reformas econômicas orientadas para o mercado, a reforma da Previdência Social, a inovação dos instrumentos de política social e a reforma do aparelho do Estado, este entendido enquanto estrutura organizacional do Estado (PDRE - MARE, 1995). Em termos de síntese, o PDRE:

se trata de um projeto e um processo que, na verdade, parecem desprezar mesmo os mecanismos mais elementares da democracia burguesa, a exemplo da independência e do equilíbrio entre os poderes republicanos (BEHRING, 2008, p. 213).

A partir deste contexto de reforma do Estado, as medidas políticas e econômicas serão regidas por parâmetros macroeconômicos - a exemplo da adoção do *superávit* primário, da Desvinculação de Receitas da União (DRU), e do pagamento de juros e amortizações da dívida pública, além das privatizações das empresas estatais, da alta carga tributária, que recaem, essencialmente, sobre os trabalhadores e as “taxas de juros parametradas pela *selic*²²” - voltados para exploração de superlucros, flexibilização das relações de trabalho, a supercapitalização e o “desprezo burguês para com o pacto social” (IDEM, 2008, p. 248). Os

medidas serem adotadas pelos países periféricos, de forma que o neoliberalismo fosse ampliado e desenvolvido na América latina.

²²*Selic* é a taxa básica de juros da economia brasileira; é definida a cada 45 dias pelo COPOM (Comitê de Política Monetária do Banco Central do Brasil) e serve para definir o piso dos juros no país. Vale salientar que essa taxa de juros só é tomada como base para operações entre bancos e algumas aplicações financeiras feitas por clientes, mas não é levada em consideração em empréstimos e financiamentos de pessoas físicas e empresas, que são realizados em taxas de juros muito maiores.

direitos arduamente conquistados na CF/88 foram submetidos à lógica fiscal, permanecendo um grande “hiato” entre a garantia legal e a realidade, que pode ser expresso nos indicadores socioeconômicos da época, cujo saldo foi extremamente prejudicial para a continuidade das políticas sociais.

Salvador (2014) ressalta que em todos os países, de norte a sul do globo, sob orientação do Banco Mundial, determinadas pela crise de realização da mais-valia, realizaram-se contrarreformas que reduziram e/ou limitaram as políticas sociais públicas e favoreceram a expansão dos sistemas privados, com destaque para a saúde e a educação, além de ampliar a Assistência Social, como mecanismo necessário à reprodução da força de trabalho e à garantia do acesso ao consumo. Em decorrência desse processo mundial, que anunciava uma política de ajuste dominada por temas como “refluxo do Estado e primazia do mercado, desregulamentação e privatização”, além da redução dos fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, não haveria como serem diferentes os anos subseqüentes ao governo de FHC (DURIGUETTO & FILHO, 2014).

Destarte, embora a eleição de Lula tenha deixado transparecer a reação da população contra o projeto hegemônico engendrado no Brasil a partir dos anos 1990 – a ofensiva neoliberal -, e que venceu, pela primeira vez, o projeto que não representa os interesses hegemônicos das classes dominantes, pelo menos em sua origem (BRAVO; MENEZES, 2010 - criando-se a expectativa de que o quadro de desmonte pelo qual vinha passando as políticas sociais brasileiras seria superado -, as medidas adotadas pelo governo Lula, nos seus dois mandatos (2003-2006 a 2007-2010), deram continuidade à *contrarreforma* do período FHC, haja vista que os compromissos com os organismos financeiros internacionais foram mantidos. Todos os parâmetros macroeconômicos fundamentais que deram sustentação ao plano econômico do governo anterior foram mantidos.

Diante desse contexto macroeconômico, o governo Lula desenvolveu um projeto, que, segundo Mota (2010), pode ser apreendido como uma apologia ao novo desenvolvimentismo, na medida em que propõe o equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento social, este sob a âncora das políticas compensatórias, como os Programas de Transferência de Renda, a exemplo do Programa “Bolsa Família”. Todavia, os indicadores sociais mostram que esse equilíbrio não foi alcançado, uma vez que “1% dos brasileiros detém a renda que equivale a toda a renda dos 50% mais pobres” (IDEM, 2010, p. 35). Ademais, o governo Lula gastou, como demonstra a tabela 2, R\$6, 769 bilhões com Bolsa Família, em 2005, ao passo que despreendeu R\$157, 146 bilhões com o pagamento de juros da dívida pública. Em 2013, o

gasto com o Bolsa Família foi de R\$24, 004 bilhões, enquanto com os juros da dívida foi de R\$248, 856 bilhões, o que mostra que tal equilíbrio é uma verdadeira falácia.

Tabela 2: Relação dos Gastos com o Programa Bolsa Família e os Juros da Dívida do Setor público (em bilhões R\$).

ANO	DESPESAS COM BOLSA FAMÍLIA	JUROS NOMINAIS DA DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO
2005	6, 769	157, 146
2006	7, 801	160, 027
2007	8, 943	159, 532
2008	10, 605	165, 511
2009	11, 877	171, 011
2010	13, 493	195, 369
2011	16, 767	236, 673
2012	20, 530	213, 863
2013	24, 004	248, 856

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da ANFIP (2014).

Silva (2012), ao analisar a “justiça social” no “neodesenvolvimentismo” brasileiro, apresenta dados que, segundo a mesma, “compõem o principal sustentáculo ideopolítico para a aprovação e o colaboracionismo” em torno desse modelo: além da afirmação dos organismos e estatísticas oficiais de que o país gerou milhões de postos de trabalho e de que houve a emergência de uma nova classe média, outros dados afirmam que:

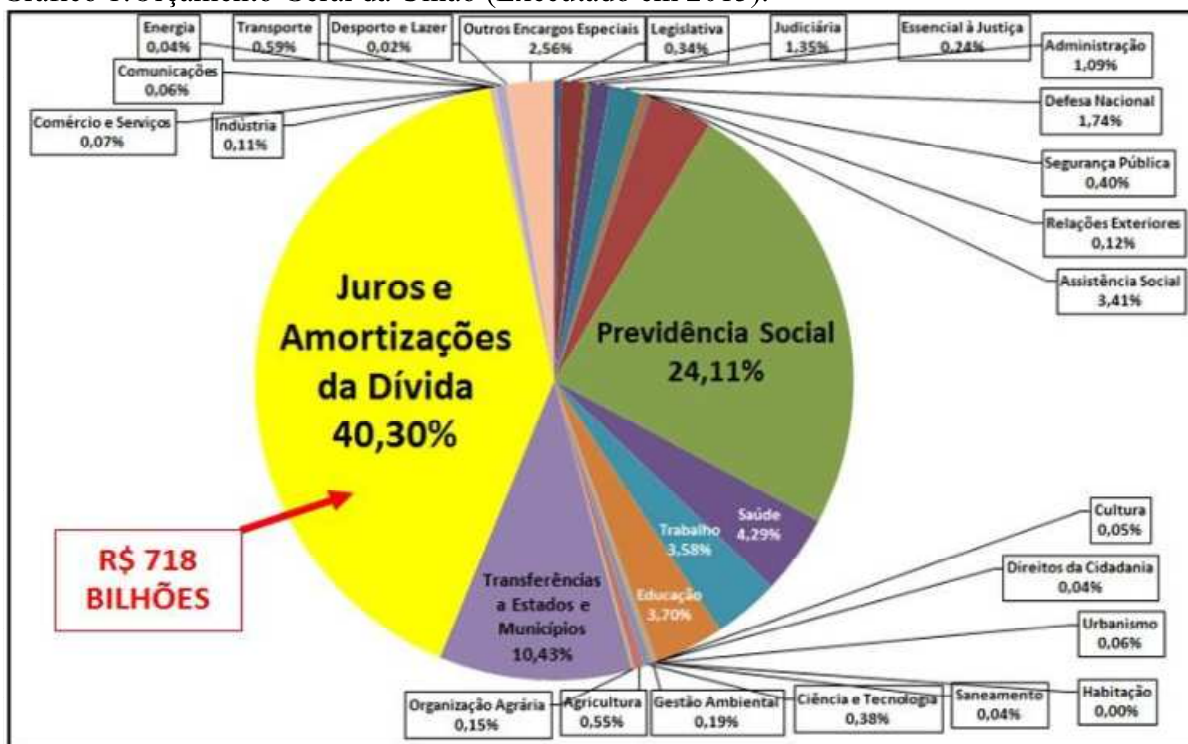
entre 2003 e janeiro de 2010 o salário mínimo teve um aumento real de 53,67% (DIEESE, mai. 2010); entre 1995 e 2008, milhões de brasileiros deixaram a condição de pobreza absoluta e superaram a extrema pobreza e, entre 2002 e 2009, a participação do rendimento do trabalho na renda nacional aumentou 42,5%, alcançando 43,4% em 2009 (IPEA, 2012 apud SILVA, 2012).

Embora os dados sejam bastante expressivos, sobretudo no que concerne ao aumento do salário mínimo, a autora questiona a emergência de uma nova classe média – pois, para ela, houve apenas o crescimento de uma massa de trabalhadores que saíram da pobreza extrema ao se submeterem à superexploração de sua força de trabalho – e o aumento dos postos de trabalho se deu “**em função e à custa** da degradação da renda do trabalho em seu conjunto”, na medida em que houve um traslado de trabalhadores dos postos com maiores remunerações para postos com menores remunerações, ou seja, uma substituição de postos de trabalho com mais direitos por aqueles com menos direitos ou “precários”

Também nessa lógica, o governo Dilma Rouseff vem dando continuidade à política fiscal e ao sucateamento das políticas sociais, na medida em que o governo tem uma política de impulso à infraestrutura e à indústria, ao passo que a saúde e a educação são marginalizadas e a prioridade com o pagamento dos juros da dívida pública permanece.

Em 2013, os gastos com a dívida pública chegaram a 40,30% (R\$ 718 bilhões) do orçamento federal efetivamente executado no ano, que foi de R\$ 1,783 trilhão, segundo dados da “Auditoria Cidadã da dívida”. Essa quantia corresponde a 12 vezes o que foi destinado à educação (3,7%), 10 vezes aos gastos com saúde (4,29%), ou quase o dobro dos gastos com a Previdência Social (24,11%)²³. Observemos o gráfico 1.

Gráfico 1: Orçamento Geral da União (Executado em 2013).



Fonte: Auditoria cidadã da dívida.

*Os dados incluem o refinanciamento da dívida.

Assim, destacam Davi et al:

a sangria dos recursos públicos, oriundos do próprio sangue dos trabalhadores, para saciar o apetite parasitário dos rentistas, via dívida pública, tanto coloca em xeque uma concepção democrática de fundo público quanto reafirma um dos axiomas marxistas da tendência do Estado

²³ Dados da Auditoria Cidadã da dívida. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>. Acesso de 06 de março de 2015.

para executar os interesses particulares da classe social dominante (2009, p. 74).

Nesse governo, também é mantida a política compensatória para os comprovada e extremamente pobres, cujo maior exemplo é o Programa Bolsa Família, que, em 2013 chegou a cobrir mais de 14 milhões de famílias brasileiras, com apenas 0,5% do PIB, enquanto as 15 famílias²⁴ de maior patrimônio do Brasil detêm 5% do PIB, segundo reportagem da “Carta Capital”, em 2014²⁵.

Assim, diante do papel do Estado de salvaguardar os interesses do capital - uma vez que esta é a sua função precípua - munindo-se de todo um “arsenal de políticas governamentais anticíclicas” para reanimar a produção, além de desenvolver “uma vasta maquinaria de manipulação ideológica para ‘integrar’ o trabalhador à sociedade capitalista tardia como consumidor, ‘parceiro social’ ou ‘cidadão’” (MANDEL, 1982, p.341) -, as políticas sociais ganham um lugar residual, vista “no cenário como paternalismo, como geradora de desequilíbrio, como algo que deve ser acessado via mercado e não como direito social” (BEHRING, 1998, p. 186), sob a defesa do corte necessário de recursos.

Nesse sentido, os direitos sociais vêm sendo questionados, sofrendo um processo de desmonte, uma vez que o neoliberalismo busca implementar políticas sociais com a finalidade de integrar os indivíduos ao sistema, ou seja, vive-se uma sociedade perpassada pela lógica da financeirização, na qual a produção vem perdendo cada vez mais espaço e a idéia não é gerar emprego formal, mas garantir renda aos cidadãos para que permaneçam vivos no mercado consumidor, cumprindo o papel do “Exército Industrial de Reserva” – resultado do avanço da acumulação capitalista, que modifica a proporção entre o capital constante e o variável ao longo do tempo -, totalmente indispensável à acumulação capitalista, o que explica a sua recorrência e manutenção, muito bem descrita por Marx (2013) em “O capital”, que assim afirma:

se uma população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista (p. 707).

²⁴ Segundo a Forbes (2014), as 15 famílias mais ricas do Brasil (Marinho, Safra, Ermírio de Moraes, Moreira Salles, Camargo, Villela, Maggi, Aguiar, Batista, Odebrecht, Civita, Setúbal, Igel, Marcondes Penido, Feffer) possuem um patrimônio de R\$270 bilhões.

²⁵ Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/15-mais-ricos-tem-patrimonio-10-vezes-mais-ricos-que-14-milhoes-do-bolsa-familia-3783.html>. Disponível em 03 de julho de 2015.

Essa tendência ganha respaldo na diminuição do Estado, repercutindo em todo o cenário mundial e, mais forte, nos países subdesenvolvidos como o Brasil. Dá-se início a um processo de pauperização das políticas sociais sob o trinômio: *privatização* (geradora de uma dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar), *focalização* (assegura acesso pobre aos comprovadamente pobres) e *descentralização* (aqui entendida apenas como mero repasse de responsabilidades para entes da federação ou instituições privadas) (BEHRING, 2008).

Assim, a política social sofre um redirecionamento nesse contexto, haja vista que a lógica para a revitalização do sistema tem como ponto de partida a diminuição do tamanho do Estado, nas suas funções sociais. Esse novo direcionamento, segundo Behring (2008), está voltado para a gestão da pobreza e não do seu combate ou erradicação, a exemplo das políticas de transferência de renda em curso no Brasil que apesar de terem um impacto objetivo na vida de quem as utiliza, estão distantes de retirarem esses usuários da situação em que se encontram. Das políticas sociais, elegemos, para análise, aquelas que compõem a seguridade social, sobretudo a partir de seu orçamento.

O conjunto dos direitos sociais arduamente conquistado no rol da Seguridade Social brasileira foi colocado em cheque em nome do argumento fiscal, cujos exemplos são revelados nas contrarreformas da Previdência Social, no sucateamento da Saúde e na atual expansão focalizada da Assistência Social.

No tocante à Previdência Social, foram realizadas três principais contrarreformas. A primeira foi realizada em 1998, no governo de FHC, conhecida como Emenda Constitucional nº 20²⁶, que impõe condições de acesso à aposentadoria, cujo principal critério passa a ser o tempo de contribuição – aplicável aos trabalhadores vinculados a qualquer um dos regimes -, que reduziu direitos os mais diversos, a exemplo da criação do teto previdenciário²⁷, consolidando a ideia de seguro social contributivo. Em 1999, foi criado o Fator Previdenciário (Lei Nº 9876/99), um redutor do valor dos benefícios previdenciários que tem relação direta com o tempo de contribuição e o tempo de vida do trabalhador: quanto menor a idade de aposentadoria, maior o redutor. Paralelo a isso, foi criado o Regime de Previdência Complementar, que se apresenta como uma alternativa para os trabalhadores no âmbito do mercado, tendo em vista os recuos que vieram através da “reforma”.

²⁶ A Emenda Constitucional Nº 20 foi aprovada após três anos e dez meses de tramitação pelo presidente do senado da época Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) e pelo da câmara Michel Temer (PSDB-SP) (DUARTE, 2003).

²⁷ Atualmente (2015), o Teto Previdenciário é de R\$ 4.390,24, cujo ajuste em relação ao ano anterior foi de 5,56%.

O discurso do governo que justificava a Reforma da Previdência esteve dominado por questões associadas à adequação do gasto e de seu financiamento às necessidades de ajuste fiscal, atendendo ao compromisso assumido com os organismos financeiros internacionais. Nesse sentido, pode-se dizer que, na Reforma da Previdência, o Estado manteve o padrão de subordinar a política social aos ditames da política econômica e pelo fim do déficit público (DUARTE, 2003, p. 134).

A segunda contrarreforma foi realizada no governo de Lula, através da Emenda Constitucional nº 41, em dezembro de 2003. Esta Emenda está voltada essencialmente para os trabalhadores do setor público: dá continuidade à reforma iniciada por FHC, com perdas mais significativas para os trabalhadores, na medida em que elimina o direito dos servidores públicos à integralidade, põe fim à paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos; estabelece teto para o valor dos benefícios para os servidores equivalente ao do RGPS; estabelece um redutor para o valor das novas pensões; prevê que o regime de previdência complementar para os servidores será operado por entidades fechadas, de natureza pública, que oferecerão planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida; introduz a taxação dos servidores inativos e dos pensionistas, com a mesma alíquota dos servidores ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção (ARAÚJO, 2009).

A terceira contrarreforma foi no primeiro governo Dilma²⁸, que, através da Lei Nº 12.618, de 30 de abril de 2012, criou o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos federal titulares de cargos públicos efetivos. Os servidores que ingressarem no serviço público federal após essa lei ficarão sujeitos a esse regime, que se configura como uma fundação de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, servindo como um complemento tendo em vista a permanência do teto previdenciário. Tais reformas, desde FHC, até hoje, foram realizadas em nome de um suposto *déficit* da previdência, entretanto - como mostraremos adiante, através da análise do orçamento da Seguridade Social -, isso não passa de uma falácia, na medida em que as justificativas para tais reformas levam em consideração apenas a arrecadação das contribuições sociais sobre a folha de salário do Regime Geral da Previdência Social, deixando à parte o texto constitucional que afirma a integralidade do orçamento da Seguridade Social.

²⁸Em 17 de junho de 2015, a presidente sancionou a Medida Provisória Nº 676, que estabelece uma nova equação para a concessão, em com valor integral, da aposentadoria por tempo de contribuição. Segundo a referida Medida, o segurado (a) precisa atingir um número mínimo de pontos, que são acumulados a partir da idade e do tempo de contribuição, com uma somatória de 85 para mulher e 95 para o homem. Vale salientar que a idade mínima para esse benefício foi mantida.

Na área da Saúde, ocorre um incentivo aos planos privados de saúde e aos convênios, além de medidas legais que distorcem seu significado público e universal. Recentemente, foi aprovada a Lei 12.550/2011, que cria a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), para atuar nos serviços públicos de saúde, mais especificamente nos hospitais universitários. Sua criação foi baseada na EC nº 19 de 1998, que inseriu na CF/88 a empresa pública, cujo ponto fundamental é a exploração de atividade econômica. Nesse sentido, a EBSERH caminha na contramão do SUS, pois tem como norte a atividade econômica, e tem relação direta com o Projeto Diretor de Reforma do Estado (PDRE-Mare), empreendido por Fernando Henrique Cardoso nos anos 1990, que introduziu a lógica privada dentro da administração pública.

A implantação da EBSERH intensifica a lógica de precarização do trabalho no serviço público de saúde; coloca em risco a independência das pesquisas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e os serviços prestados pela entidade pública à população usuária.

Outro exemplo desse processo de contrarreforma no âmbito da política de saúde foi o veto de 15 dispositivos durante a aprovação da EC nº 29, que determina os recursos mínimos a serem aplicados nessa política, o que expressa a falta de compromisso para com o Sistema Único de Saúde.

Diante disto, prevalece o conceito de “universalização excludente”, na medida em que o sistema de saúde sofreu uma perspectiva dual: “um sistema pobre para os pobres e um padrão de qualidade maior para os que podem pagar pelos serviços” (BEHRING, 2008, p. 268).

No tocante à Assistência Social, analisada no próximo capítulo, ocorreu uma “mudança de rota” a partir da “era” Lula, em relação aos seus predecessores, relativa a avanços institucionais, todavia, permaneceu a essência da lógica de uma política pobre para os comprovadamente pobres, como uma tendência de expansão, que expressa o trato dado, através das políticas sociais, às expressões mais agudas da “questão social” pelas classes dominantes.

2.1.1.1 Orçamento da Seguridade Social: tendências contemporâneas

Para se compreender as tendências do orçamento da Seguridade Social é necessário conhecer os determinantes que incidem no mesmo. A estrutura tributária de um país é um

importante determinante a ser analisado, pois ela é o principal meio de financiamento das ações do governo, entre elas a Seguridade Social.

A Carga tributária no Brasil é tema freqüente de debates na sociedade. Ela representa a parcela de recursos que o Estado retira compulsoriamente das pessoas físicas e jurídicas e é medida pela relação entre a arrecadação tributária de um país e o seu Produto Interno Bruto (PIB). No Brasil, os princípios que orientam o seu sistema tributário – tais como isonomia, solidariedade, universalidade, essencialidade e capacidade contributiva - estão presentes na CF/88 e têm como objetivo edificar um sistema baseado na justiça fiscal e social.

Contudo, permanece um grande hiato entre os preceitos constitucionais e a realidade, uma vez que nenhum governo pôs em prática aqueles princípios que redesenhariam o formato do sistema tributário brasileiro, muito pelo contrário, foram realizadas inúmeras contrarreformas, cuja maior expressão foram aquelas tomadas por FHC nos anos 1990. Durante seu governo, a legislação infraconstitucional foi sendo alterada paulatinamente,

solapando ou tornando nulos os princípios básicos da reforma tributária realizada na Constituição de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro. As modificações realizadas nos anos neoliberais no Brasil constituem verdadeira contrarreforma tributária, conduzida de forma sorrateira (SALVADOR, 2010, p. 194).

Nos governos subseqüentes e no atual também foram realizadas modificações na legislação tributária que representaram verdadeiras contrarreformas. A carga tributária brasileira é centrada em tributos indiretos, o que significa que o trabalho paga proporcionalmente mais impostos em relação ao capital. Segundo Salvador (2010):

Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda; isso significa mais progressividade e justiça social, pois arcam com maior ônus da tributação os cidadãos em condições mais favoráveis de suportá-la, ou seja, aqueles que têm maior renda (SALVADOR, 2010, p. 210).

A luta de classes de um país determina a distribuição dos impostos entre os membros da sociedade. Se em determinado sistema tributário predominam os impostos regressivos, a correlação de forças é desfavorável aos trabalhadores; mas, se há uma luta política em favor da redução das desigualdades sociais, a tendência do sistema tributário é predominarem os

impostos diretos, que incidem sobre a renda e o patrimônio. São exemplos dessa experiência de taxar mais renda e a propriedade alguns países desenvolvidos, como aqueles da OCDE: Salvador (2010) destaca que nesses países o imposto sobre o consumo representa em torno de 31,9% da tributação total, o imposto sobre a renda é de 34,9% e o sobre a propriedade é de 5,6%.

Estudos do IPEA (2014) apontam que a carga tributária brasileira tem crescido ao longo dos anos: saltou de 29%, em 1994, para 35,83% do PIB, em 2013, tudo isso com vistas a atingir o superávit primário²⁹. Para além deste dado, é necessário salientar que esse aumento se deu em função do crescimento da arrecadação indireta, o que torna o sistema tributário brasileiro mais injusto, sendo utilizado como um instrumento que colabora com a concentração de renda do país.

Dados divulgados no Relatório da Seguridade Social (2013) pela Associação dos Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP) revelam que a carga tributária brasileira é extremamente regressiva, uma vez que o aumento da mesma se deu a partir do crescimento em contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas, como a Cofins e o PIS/pasep, cujo quadro se agravou ao final da década de 1990. Segundo a ANFIP:

A opção por aumentar a arrecadação através de contribuições sociais estava relacionada à concentração de recursos na esfera federal, porque não estão submetidas à repartição; à prática de desrespeitar a vinculação desses recursos com a Seguridade Social; à ação da Desvinculação das Receitas da União (vigente desde 1994, sob as diversas formas e denominações), que subtrai 20% dessas arrecadações para os mais diversos usos. (2013, p. 32),

O Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) também publicou dados que corroboram com a assertiva de que a carga tributária brasileira é regressiva:

Tabela 3: Arrecadação das receitas federais, estaduais, municipais e estimativas da carga tributária – 2012 e 2013 (Em R\$ bilhões).

²⁹ O superávit primário é o resultado positivo de todas as receitas e despesas do governo, ou seja, é o dinheiro que sobra nas contas do governo depois de pagar todas as despesas, com a exceção dos juros da dívida pública.

Tributos	2012	%Part.	% PIB	2013	%Part.	% PIB	Evolução %	
							Da Arrecadação	Do PIB
Tributos Federais	1.049.144	67,13	23,89	1.163.110	67,09	24,04	10,86	0,65
Impostos sobre a produção e a importação	330.866	21,17	7,53	364.223	21,01	7,53	10,08	-0,06
Cofins	173.319	11,09	3,95	198.239	11,44	4,10	14,38	3,84
IOF	30.939	1,98	0,70	29.418	1,70	0,61	-4,92	-13,68
IPI	42.227	2,70	0,96	43.188	2,49	0,89	2,28	-7,15
Outros	84.380	5,40	1,92	93.378	5,39	1,93	10,66	0,46
Impostos sobre a renda, patrimônio e etc.	289.125	18,50	6,58	327.137	18,87	6,76	13,15	2,72
IRRF	92.121	5,89	2,10	120.919	6,98	2,50	31,26	19,16
IRPJ	90.806	5,81	2,07	109.056	6,29	2,25	20,10	9,03
CSLL	55.079	3,52	1,25	61.815	3,57	1,28	12,23	1,89
Outros	51.119	3,27	1,16	35.347	2,04	0,73	-30,85	-37,23
Contribuições Sociais	429.154	27,46	9,77	471.750	27,21	9,75	9,93	-0,20
RGPS	271.595	17,38	6,18	295.179	17,03	6,10	8,68	-1,33
RPPS	26.009	1,66	0,59	27.806	1,60	0,57	6,91	-2,94
Outras	131.550	8,42	3,00	148.765	8,58	3,07	13,09	2,66
Tributos Estaduais	414.366	26,51	9,43	461.469	26,62	9,54	11,37	1,10
Tributos Municipais	99.380	6,36	2,26	108.970	6,29	2,25	9,65	-0,45
Total dos Tributos	1.562.890	100,00	35,58	1.733.549	100,00	35,83	10,92	0,70
PIB (IBGE)	4.392.094		100,00	4.837.950		100,00	Evol.% PIB	10,15
Coefficiente Tributário			35,58			35,83	Evol.% CT	0,70

Fonte: Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) – 2013.

Conforme se observa na tabela 3, a maior parte da carga tributária do Brasil é oriunda de tributos indiretos e cumulativos - como a COFINS (responsável por 11,44% da arrecadação da carga tributária, que equivale a R\$ 198.239 bilhões em 2013) -, que oneram mais os trabalhadores e os mais pobres, uma vez que incidem em bens e em serviços, enquanto os tributos que incidem sobre a renda e o patrimônio são irrisórios: a participação da CSLL (Contribuição Sobre o Lucro Líquido) na carga tributária total em 2013, por exemplo, foi de apenas 3,57%, do PIB.

No que tange aos tributos que incidem sobre a propriedade, o Brasil possui um indicador muito baixo - de apenas 1,31% do PIB, em 2013 ou 3,70 % da arrecadação total – o que deixa claro quem financia o Estado brasileiro: os próprios trabalhadores. Nesse sentido, podemos inferir que a carga tributária brasileira é extremamente regressiva, uma vez que prejudica os contribuintes da classe trabalhadora, deixando clara a correlação das forças sociais presentes no país.

Além da intensa regressividade dos tributos que compõem o sistema tributário nacional, o Estado brasileiro tem aberto mão de importantes receitas tributárias em favor da renda do capital. De uma forma geral, essa perda de tributos ocorre a partir das diversas formas que o contribuinte usa para não pagar os impostos, sejam elas lícitas ou ilícitas.

No que tange à renúncia fiscal, segundo o Relatório da Seguridade Social (2013), da ANFIP, com base nos Relatórios de renúncias da Receita Federal do Brasil (RFB), o total de renúncias alcançou a R\$ 152,5 bilhões em 2011, “um valor expressivo, já que a arrecadação daquele ano foi de R\$ 939 bilhões. O valor estimado foi, portanto, 16,2% da arrecadação efetiva” (p. 32). Em 2012 e 2013 as renúncias somaram R\$ 122 bilhões. Salvador (2010) destaca que a maior parte das renúncias é proveniente dos bancos - no período de 2000 a 2006, os bancos recolheram de IR e CSLL o montante de R\$ 51,9 bilhões ao passo que os trabalhadores pagaram a quantia de R\$ 233,8 bilhões de Imposto de Renda sobre rendimento do trabalho assalariado mais Imposto de Renda da pessoa física -, além daquelas dirigidas a grandes empresas. Isso pode significar mais aumento da carga tributária, uma vez que o inciso II do Artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – LC N° 101/2000) determina medidas de compensação - “por meio do aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição” - em caso de renúncias que não estiverem previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Do ponto de vista da sonegação de impostos – que correspondem aos tributos não pagos, relativos a impostos diretos - o Brasil superou R\$ 415 bilhões, em 2013, que corresponde a 10% da riqueza gerada no país durante o período e foi maior que a soma dos orçamentos federais de 2014 para a educação, saúde e desenvolvimento social. Ademais, esse alto grau de sonegação impõe a necessidade de tributar mais pesadamente o consumo, como foi mostrado anteriormente, que incide sobre os trabalhadores e não há possibilidade de sonegá-los (GOMES, 2014), deixando clara a correlação de forças presentes no sistema tributário brasileiro, o qual onera primordialmente a classe trabalhadora.

2.1.1.1.1 Receitas e despesas da Seguridade Social

A Seguridade Social possui, no âmbito jurídico-normativo, um orçamento próprio, que deve ser financiado “por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei”. Assim define o Art. 195 da CF/88:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;

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

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

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

A Lei poderá acrescentar outras fontes para o financiamento da Seguridade Social: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição sobre o Lucro Líquido das empresas (CSLL). Embora o OSS não defina critérios claros sobre a distribuição dos recursos entre as políticas que compõem a Seguridade Social - o que abre espaço para uma “especialização” das fontes orçamentárias -, o artigo 165 da CF/88 define que a Lei Orçamentária Anual “será composta pelo Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais e Orçamento da Seguridade Social, inexistindo no âmbito constitucional qualquer referência a um orçamento específico” (SALVADOR, 2010, p. 332) de qualquer outra política.

Segundo Salvador (2010), o OSS, sob o formato quadripartite, chegou a ser elaborado após a promulgação da Lei 8.212/91 – que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o plano de custeio, além de dar outras providências -, com a criação do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS)- enquanto órgão superior de deliberação colegiada do sistema nacional de Seguridade Social - que tinha como uma de suas principais atribuições a elaboração do orçamento da Seguridade Social. Entretanto, devido a opções políticas e econômicas da época, o Conselho foi extinto e o orçamento não foi implementado, tanto é que, em documento elaborado pelo Tribunal de Contas da União, em 2013, a Previdência Social aparece com um déficit de R\$ 49,9 bilhões, uma vez que o mesmo não considera o OSS enquanto totalitário, mas considera apenas o resultado financeiro das contribuições sociais do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o que é controverso ao que prevê a Constituição Federal de 1988.

Considerando o Orçamento da Seguridade Social como integrado, ou seja, responsável pelo financiamento exclusivo das três políticas que compõem a Seguridade Social, o resultado é sempre superavitário e “caem por terra” as justificativas para reformar a previdência, como

evidencia a tabela 4: em todos os exercícios analisados, de 2005 a 2013, o resultado entre receitas e despesas da Seguridade Social foi sempre superavitário. Se tomarmos o ano de 2013, as receitas da Seguridade Social contabilizaram R\$ 650.995 bilhões, enquanto a despesa foi de apenas R\$ 574.754 bilhões, obtendo um saldo positivo foi de R\$ 76.241 bilhões.

Outro dado importante são as fontes de financiamento da Seguridade Social, ou seja, quem financia o sistema de proteção social brasileiro. As fontes de recursos que predominam nos anos estudados são as contribuições sociais, representando uma média de mais de 90%. Isso significa que quem financia a Seguridade Social são os próprios trabalhadores, os próprios beneficiários das suas políticas. Observe a tabela 4:

Tabela 4: Receitas e despesas da Seguridade Social de 2005 a 2013 (R\$ milhões – valores correntes).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Cresc. no período (%)
RECEITAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Receita de contribuições sociais	275.169	299.859	342.298	359.840	375.887	441.266	508.095	573.814	634.239	130,5
Receitas de entidades da Seguridade	1.882	1.947	3.374	13.528	14.173	14.693	16.729	20.147	14.974	69,5
Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	1.052	1.220	1.613	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.782	69,3
Receitas da Seguridade Social	278.104	303.028	347.286	375.417	392.076	458.094	527.079	595.735	650.995	134,1
DESPESAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Benefícios Previdenciários	146.010	165.585	185.293	199.562	224.876	256.259	281.438	316.589	357.003	144,5
Benefícios assistenciais	9.335	11.570	13.468	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	33.869	262,8
Bolsa-Família e outras Transferências	6.769	7.800	8.942	10.605	11.877	13.493	16.767	20.543	24.004	254,6
EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	1.220	1.613	2.048	2.015	2.136	2.256	1.774	1.782	69,4
Saúde: despesas do MS	34.517	40.746	45.797	50.270	58.270	62.329	72.332	80.085	85.429	147,5
Assistência social: despesas do MDS	1.635	2.183	2.302	2.600	2.746	3.994	4.033	5.659	6.227	280,8
Previdência social: despesas do MPS	3.404	4.542	4.792	4.755	6.265	6.482	6.767	7.171	7.401	117,4
Outras ações da seguridade social	2.557	2.922	3.525	3.819	6.692	7.584	7.875	10.410	11.972	368,2
Benefícios FAT	11.374	683	17.951	20.694	27.135	29.195	34.159	39.950	46.561	0,3
Outras ações do FAT	547	683	685	722	607	560	579	541	505	-7,7
Complementação do FGTS e outras ações	3.182	3.011	1.988							-37,5
Despesas da Seguridade Social	220.385	255.171	286.359	310.716	359.196	404.266	451.323	513.045	574.754	160,8
Resultado da Seguridade Social	57.719	47.856	60.927	64.701	32.880	53.828	75.756	82.690	76.241	32,1

Fonte: Relatórios anuais da ANFIP (2006, 2008, 2012 e 2013). Elaboração própria.

Com relação ao destino dos recursos da Seguridade Social, a tabela 4 fornece também dados de sua aplicação nas políticas de Assistência Social, Previdência Social e Saúde, revelando que a Previdência Social recebeu a maior parcela de recursos em todos os anos, sobretudo no que tange aos benefícios previdenciários, que cresceram em torno de 144,4% entre os anos analisados, saindo de R\$ 146.010 bilhões, em 2005, para R\$ 357.003 bilhões, em 2013. A Assistência Social foi que teve o maior crescimento em relação ao recebimento de recursos, mas estes, em sua maioria, foram canalizados para os benefícios assistenciais (BPC e RMV) – que cresceram em torno de 262,8% - e para o Bolsa-Família e outras transferências, cuja elevação foi de 254,5% no período estudado. Já a Saúde foi a política que menos cresceu (147,5%), corroborando com a ideia da assistencialização da Seguridade Social.

Como já vimos, as contrarreformas realizadas na Seguridade Social são conduzidas no sentido de reduzir os direitos sociais e estimular os planos privados de saúde e previdência, ao passo que se amplia a Assistência Social. Salvador (2014) destaca a participação de cada uma dessas políticas no OSS e no PIB brasileiro, mostrando ser inequívoca a “redução do gasto público com saúde e previdência, e o crescimento da assistência social” (IDEM, 2014, p. 02), como revela a tabela 5:

Tabela 5: Participação das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social no OSS e no PIB (2003 a 2012). Funções e FNAS.

Anos	Previdência Social		Saúde		Assistência Social(*)		FNAS	
	% OSS	% PIB	% OSS	% PIB	% OSS	% PIB	% OSS	% PIB
2003	72,13	15,47	12,71	2,72	3,92	0,84	2,69	0,57
2004	72,54	14,61	13,25	2,67	5,98	1,2	3,62	0,73
2005	72,15	13,43	12,78	2,37	5,99	1,11	4	0,74
2006	71,34	13,61	12,16	2,32	7,14	1,36	4,19	0,8
2007	71,1	12,86	12,19	2,2	7,45	1,34	4,45	0,8
2008	69,64	10,74	12,86	1,98	8,23	1,27	4,85	0,74
2009	68,86	10,65	12,32	1,9	8,19	1,26	4,97	0,76
2010	68,83	10,44	12,2	1,85	8,51	1,29	5,27	0,79
2011	68,08	9,44	12,55	1,74	8,82	1,22	5,27	0,73
2012	67,42	9,44	12,51	1,75	9,44	1,32	5,48	0,76
Diferença	-4,71	-6,03	-0,2	-0,97	5,52	0,48	2,79	0,19

Fonte: SALVADOR, 2014, p. 02.

*Total de funções da Assistência Social. Inclui FNAS.

Como o autor evidencia na tabela acima, a participação da Previdência Social no OSS caiu de 72,13% em 2003 para 67,42% em 2012; uma queda de 4,71%. A Saúde reduziu os gastos entre no período analisado em 0,2%, caindo de 12,71% em 2003 para 12,51% em 2012. Já a

Assistência Social apresentou crescimento significativo no período, tendo uma pequena queda de 0,4% em relação ao ano anterior apenas em 2009. Essa política cresceu de 2003 a 2012 do ponto de vista de suas funções – que incluem o programa Bolsa Família -, 5,52% e do ponto de vista do FNAS – responsável pelos serviços socioassistenciais – 2,79% entre os anos analisados.

Com a política macroeconômica do Governo Federal, através de medidas legais, como Desvinculação de Receitas da União (DRU)³⁰, o Orçamento da Seguridade Social está desacordo com o que define o marco legal, ocorrendo uma “perversa alquimia”, transformando os recursos da Seguridade Social em recursos fiscais para a formação de *superávit* primário, que financia o pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

A DRU foi criada em 1999. É um mecanismo que permite ao Governo Federal utilizar como quiser 20% de toda a receita federal. Por conta da grandeza desses recursos foi fácil garantir a aprovação de sua prorrogação até 2015. É importante frisar que a DRU sempre caminhou na contramão do crescimento econômico ao retirar recursos da sociedade a fim de obter o *superávit* primário e por extensão transferi-los ao mercado especulativo. Diante da atual crise financeira, em que os gastos sociais direcionados são imprescindíveis para um incremento da atividade econômica, faz-se necessário rever esse mecanismo. Esses recursos deveriam ser canalizados em favor da sociedade, com obras de infra-estrutura e criação de emprego. No entanto, são direcionados para os rentistas, credores da União (ANFIP, 2009, p. 50).

Tomando como referência apenas os anos de 2005, 2007 e de 2009 a 2013, essa medida retirou do Orçamento da Seguridade Social em torno de R\$ 332.478 bilhões de reais, como podemos observarna tabela 6.

Tabela 6: Receita de contribuições sociais selecionadas e os efeitos da desvinculação promovida pela DRU de 2005, 2007, 2009 a 2013.

	Valores correntes em R\$ milhões						
	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
COFINS	17.919	20.367	23.352	28.005	31.925	36.311	39.882
CSLL	5.246	6.729	8.718	9.151	11.516	11.463	12.509
PIS/PASEP	4.417	5.223	6.206	8.074	8.317	9.548	10.213
Outras contribuições	6.246	7.763	499	630	683	753	811
RECEITAS desvinculadas pela DRU	33.829	40.082	38.776	45.860	52.441	58.075	63.415

Fonte: ANFIP (2014). Elaboração própria.

³⁰ A DRU não incide sobre as contribuições previdenciárias.

Segundo o relatório da Seguridade Social da ANFIP (2013), a DRU cumpre um papel de esvaziar o financiamento da Seguridade Social, reduzindo a maior parte do seu *superávit*. “Essa redução não aparece nos relatórios como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal” (p. 102). Essa dinâmica é absolutamente nefasta, na medida em que os recursos que deveriam ser utilizados para as políticas de Saúde, a Previdência e Assistência Social são redirecionados para outros fins, prejudicando a reprodução da força de trabalho, uma vez que não há como garantir políticas públicas de qualidade sem o aporte de recursos necessários.

A tabela 6 revela, ainda, um dado extremamente importante: as origens dos recursos da Seguridade Social desvinculados pela DRU. É notória a opção política dos governos, na medida em que a maior parte dos recursos subtraídos pela DRU incide sobre a COFINS³¹, que corresponde aos impostos oriundos de bens e consumos, ou seja, do bolso dos próprios trabalhadores. Em 2013, foram retirados da COFINS R\$ 39.882 bilhões de reais, enquanto da CSLL –que incide sobre o lucro líquido das empresas –, a subtração foi de apenas R\$ 12.509 bilhões, permanecendo essa “opção” em todos os anos analisados, como mostra a tabela 6.

É necessário salientar que as contribuições sociais “obrigam o Estado a aplicar os recursos no destino estabelecido quando o tributo foi criado, ou seja, sua instituição deve atender a uma finalidade específica” (SALVADOR, 2010, p. 236), o que mostra, mais uma vez, o quanto a DRU é nefasta, pois ela incide sobre essas contribuições e repassa esses recursos para o orçamento fiscal, sendo utilizado, inclusive, para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

Portanto, estas medidas políticas e econômicas determinam as dificuldades e os obstáculos enfrentados pela Seguridade Social pública em se afirmar neste contexto. Com isso, comprova-se porque Oliveira (1998) afirma que “o fundo público tem um papel importantíssimo na produção e reprodução do capital” e que a Seguridade Social é a principal âncora de sustentação dessa política econômica, tendo seus recursos utilizados e estagnados em nome do ajuste fiscal promovido pelo Governo Federal, cabendo-nos, nesta pesquisa, a proposta de analisar o que explica o crescimento do Orçamento e Financiamento da Política de Assistência Social no contexto de implantação do SUAS, que vem revelando a sua

³¹A Cofins foi criada em 1988. À época, incidia em cascata sobre todas as etapas da produção, com uma alíquota única de 2%. Depois dos acordos com o FMI (1998) e com maiores demandas por ajuste fiscal, a sua alíquota foi aumentada para 3%. Em 2003, o setor financeiro passou a pagar sob uma alíquota de 4%. Em 2004, tornou-se não cumulativa e passou a ser compensada de uma etapa para outra. A arrecadação aumentou, porque a alíquota escolhida, de 7,6% revelou-se maior do que a incidência média ao consumidor final no mecanismo anterior; e passou a ser cobrada também do importador, para equiparar a tributação dos importados à tributação interna (ANFIP, 2013, p. 37).

refuncionalização às estratégias do capital em busca da superação da crise capitalista. Dessa forma, apresentaremos no próximo capítulo, enquanto concreto-pensado, explicação desse processo.

3 A REFUNCIIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: entre o crescimento exponencial dos seus recursos e sua funcionalidade ao capital

Este terceiro capítulo trata do orçamento e do financiamento da Política Assistência Social no contexto de implantação do SUAS à luz do imbricamento entre a universalidade do capital, nesse momento de crise estrutural, e a particularidade da realidade brasileira, tendo como objetivo apresentar – enquanto concreto-pensado - as explicações de sua expansão.

3.1 A Política de Assistência Social brasileira: mediações para o debate

Como já destacamos, estamos diante de uma crise estrutural do capital ou, como apregoa Netto (2012), de uma *crise sistêmica*, cujas particularidades a diferencia da dinâmica de outras crises anteriores. Tal processo vem acompanhado de movimentos restauradores, que trouxeram implicações catastróficas para a sociabilidade como um todo e, sobretudo, para o mundo do trabalho, redesenhando substantivamente o conteúdo dos direitos sociais, expressos nas políticas sociais, com destaque para a Assistência Social.

Historicamente, a Assistência Social está ligada, indissociavelmente, à reprodução da força de trabalho, uma vez que a forma que o trabalho, enquanto categoria ontológica, assume no capitalismo – de alienação – exige várias dimensões para sua efetivação, como também não consegue responder aos problemas e necessidades oriundos da complexificação da sociedade capitalista assentada na desigualdade.

Na particularidade brasileira, a Assistência Social - mesmo enquanto ação do Estado - possui um legado histórico de “tutela, favor e clientelismo” (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 106), uma vez que toda a história dessa política é marcada pelo assistencialismo em detrimento do direito, destacando-se diversas e diferentes formas de utilização de suas ações em favor da classe dominante.

No período pré-1930, contexto da República Velha no Brasil e do tratamento das expressões da “questão social como caso de polícia”, a Assistência Social era utilizada pela classe dominante em três perspectivas: a política - enquanto recurso para manutenção do clientelismo; a filantropia - como meio de implementação da reforma social e moral do pobre urbano e a caridade – sob os alçózes da Igreja. Momento esse em que as respostas às necessidades sociais eram dadas através de ações frágeis e incipientes, oferecidas, em sua maioria, pelas entidades religiosas, na perspectiva da caridade, pois “a relação entre o povo, a

elite e os governos fluía através da ótica persistente da dádiva e do compadrio” (COUTO, 2004, p. 20).

Com o processo de industrialização introduzido no Brasil pelas oligarquias agrárias e fomentado pelo Estado, a “questão social” passa a ser reconhecida politicamente e é inserida nas ações do Estado, cujo contexto pode ser compreendido como a introdução das políticas sociais no Brasil. Dessa forma, é criada em 1942, a Legião Brasileira da Assistência (LBA) – primeira iniciativa institucional – e, em 1938, no governo de Getúlio Vargas, o Conselho Nacional de Serviço Social, que expressam, de uma forma geral, a Assistência Social nesse momento histórico.

Vale salientar que a origem da LBA está remetida ao atendimento às famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial e que, inicialmente, era bastante focalizada na atenção materno-infantil, mas que foi crescendo ao longo dos anos, passando a acompanhar as demandas do desenvolvimento econômico e social do país, como também da população em situação de vulnerabilidade social, alcançando todos os estados do país a partir de uma linha programática constituída de ações como assistência judiciária, distribuição de alimentos, geração de renda, programa nacional de voluntariado, assistência ao idoso, à pessoa com deficiência, ao desenvolvimento social e comunitário, entre outros (BRASIL, 2000³²).

Até esse momento, a Assistência Social brasileira era compreendida enquanto uma ação assistencial, assistemática, sem recursos definidos, sem status de política pública, voltada para aqueles sem acesso ao mercado de trabalho, pois, embora tenha sido reconhecida a necessidade de elaboração e execução de políticas sociais para o enfrentamento das expressões da “questão social”, tal medida foi acompanhada da cultura coronelista e patrimonialista, que marcaram fortemente o período imperial e da República Velha. Essa absorção da citada cultura pelas políticas sociais é fruto da fragilidade de organização da classe trabalhadora para influenciar na construção de políticas universais, como também dos traços sócio-históricos da sociedade brasileira, que tem como marca o trabalho escravo.

É importante destacar que, nesse contexto, a Assistência Social, através da LBA, era voltada para os inaptos, pobres e doentes, ou seja, aqueles que não estivessem dentro do mercado formal de trabalho - cujas profissões fossem legalmente reconhecidas, assim como seus respectivos sindicatos -, ou seja, que não fizesse parte do que Santos (1987) chama de *cidadania regulada*, na qual o Estado é quem determina quem é ou não cidadão.

³² Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/41/docs/historico_da_politica_de_assistencia_social_-_2000.pdf. Acesso em 29 de julho de 2015, às 09:19hs.

Assim como nos períodos anteriormente abordados, a Assistência Social dá continuidade a sua função de responder ao excluídos, agora não mais em decorrência da *cidadania regulada*³³, mas da mercantilização dos serviços públicos – que ocorreu em decorrência da desproporcionalidade entre sua expansão e os investimentos feitos pelos ditadores -, como também do desemprego e do trabalho precário.

Somente a partir da Constituição Federal de 1988 – fruto de grande mobilização social em busca de direitos sociais, civis e políticos que marcaram a década - é que a Assistência Social é institucionalizada enquanto política pública social, compondo, ao lado da Saúde e da Previdência Social, o tripé da Seguridade Social. Dessa forma, nos termos do Art 203 da referida Constituição:

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

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

(BRASIL, 2006)

Todavia, a conjuntura política e econômica adotada nos anos subsequentes desse marco legal foi adversa, uma vez que, mundialmente, estabeleceu-se nas economias dos estados nacionais a política neoliberal, como já foi abordado anteriormente. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) foi vetada na sua integralidade pelo então Presidente Collor de Melo (1990-1992) – em um contexto de introdução da lógica neoliberal no país, com a priorização da política econômica -, só sendo sancionada em 1993, pelo Governo Itamar Franco, materializando e regulamentando o artigo supramencionado da CF/88, tentando romper com a ideia da benemerência e do clientelismo

No primeiro dia de governo de FHC, foram extintas, através da Medida Provisória 813/1995, algumas instituições e diversas outras foram rearranjadas para a prestação da assistência, todos de forma pulverizada, sem norte, sem objetivo concreto. Nesse mesmo período, 1995 - com uma intensa morosidade -, teve início a regulamentação da LOAS, com a criação do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e a implantação do Benefício de

³³ No contexto da Ditadura Militar, o conceito de cidadania regulada defendida por Santos (1987) foi desfeito dada a expansão das políticas sociais, com destaque para a criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que uniformizou a assistência médica para todas as categorias profissionais.

Prestação Continuada (BPC);entretanto, marcados por critérios focalizados e seletivos, em um contexto de reconhecidos retrocessos desencadeados pelo ajuste neoliberal.

Nesse período, a Assistência Social foi refilantropizada (YAZBEK, 1993 *apud* BEHRING, 2008, p. 253), promovendoum retorno à família e às organizações sociais, substituindo o marco de política pública. Exemplo desse processo foi a criação paralela à política do Programa Comunidade Solidária³⁴ (PCS), sob o gerenciamento da então Primeira-Dama, Rute Cardoso, promovendo a seletividade, a focalização e o caráter restritivo e emergencial. Assim:

O Programa Comunidade Solidária recuperava velhos hábitos políticos que confrontavam princípios, diretrizes e anseios pela descentralização política, administrativa e financeira da Política de Assistência Social; pela superação do assistencialismo, do patrimonialismo, clientelismo e fisiologismo que lhe são peculiares; pelo reconhecimento da Assistência Social como política pública e, portanto, situada no âmbito do direito e não do solidarismo; pela superação do primeiro-damismo; pela instituição e fortalecimento do comando único em cada esfera de governo; pela participação e controle social, através dos canais, instrumentos e procedimentos propostos na LOAS – conselhos, planos, fundos, conferências, prestação de contas (SILVA, 2012, p. 50-51).

Segundo Behring (2008), esse Programa foi o carro-chefe da era Cardoso, organizando-se por fora da Seguridade Social e “ignorando a Lei Orgânica da Assistência Social, foi alvo de inúmeras denúncias de clientelismo” (p, 254).

Na Assistência Social, é ignorado ainda todo o movimento que rompeu com o padrão de atividade focal, pontual e assistencialista, e que transformou em política pública e parte da seguridade social, remetendo-a à solidariedade privada, e colocando a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em situação de extrema vulnerabilidade (IDEM, 2008, p. 259).

Mesmo assim, nesse contexto de contrarreforma, foram aprovados – em virtude da luta da sociedade e de categorias profissionais como de Assistentes Sociais -, através da Resolução Nº 207/98, a primeira Norma Operacional Básica (NOB), a Política Nacional de Assistência Social e a segunda NOB, além da regulamentação, em 1996, do Benefício de Prestação Continuada (BPC), embora de interpretação bastante restritiva em relação à LOAS.

Esses instrumentos normativos foram extremamente tímidos, mas possibilitaram algumas contribuições, tais como: o estabelecimento das funções da Assistência Social com a PNAS, o papel dos gestores em cada nível de governo com a NOB/02, além da criação de

³⁴ O Programa Comunidade Solidária foi extinto em 1997, na Conferência Nacional de Assistência Social.

instâncias com a missão de negociar e pactuar a gestão da política, embora, é válido salientar, numa perspectiva eminentemente focalizada e desvinculada do sentido de direito público, uma vez que tais normas não provocaram reformas de implementação, pois não correspondiam às prioridades do Governo.

Em termos gerais, o Governo FHC, sobretudo em relação ao papel do Governo federal, foi caracterizado por indefinições no que tange à política de Assistência Social, uma vez que não houve uma sistematização das ações voltadas à efetivação dessa política, muito pelo contrário, o que houve foi uma pulverização de tais ações, na medida em que a Assistência Social não era vista enquanto política no Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estado.

Ao assumir o poder, em 2003, Lula³⁵ dá uma nova rota a essa lógica: convoca, em caráter extraordinário, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, uma vez que o período de realização das Conferências de Assistência Social tinha sido alterado no governo FHC, para quatro em quatro anos; reestrutura internamente a Secretaria Nacional de Assistência Social; extingue a Certidão Negativa de Débito para repasse de recursos aos municípios; revisa o Plano Plurianual (PPA), com base nos princípios da LOAS, com o objetivo de acabar com a definição de programas e projetos por segmento; reduz a idade da pessoa idosa para acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), respeitando o Estatuto do Idoso, aprovado em 2003. Ademais, nesse contexto, é aprovada, pelo Conselho nacional de Assistência Social, a PNAS³⁶ (2004) e é criado SUAS (2005), em decorrência da Conferência Nacional de Assistência Social – cujos eixos³⁷ foram estruturados pela Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) -, com o objetivo de ampliar e reorganizar essa política (BOSCHETTI, 2004).

³⁵ A eleição de Lula foi um pano-de-fundo de um contexto maior vivido pelos países latino-americanos na época, cujos movimentos de esquerda e centro-esquerda organizaram-se pela mudança das ditaduras militares e da empreitada neoliberal. São exemplos desse contexto os países como Venezuela, Argentina, Uruguai, Bolívia e Equador (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012).

³⁶ Vale salientar que a PNAS tanto foi resultado de uma intensa mobilização popular - da qual fez parte a categoria dos Assistentes Sociais – quanto da necessidade do governo em organizar a política de Assistência Social, dado o contexto vivido no momento.

³⁷ Os eixos são: precedência da gestão pública da política em detrimento da privada; alcance de direitos sócio-assistenciais pelos usuários; o trabalho com famílias como princípio matricial; territorialização como base de organização do sistema, em que a oferta de serviços é baseada na lógica de proximidade do cidadão e na localização dos serviços nos territórios com maior índice de vulnerabilidade e risco social para a população; descentralização político - administrativa para os entes do governo; financiamento partilhado entre os entes federados; fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; valorização da presença do controle social; qualificação dos recursos humanos; informação, monitoramento, avaliação e sistematização dos resultados (BRASIL, 2005).

Assim, estavam criadas as bases que dariam sustentação à “nova” política de Assistência Social. Todavia, é sabido que essa efetivação depende de condições políticas e econômicas³⁸, que vão além das vontades administrativas e de gestão.

Segundo Santos (2012), é evidente que a política neoliberal da “era” Lula se diferencia daquela da era de FHC - tendo em vista que o governo deste último representou uma verdadeira contrarreforma do Estado brasileiro -, o que exige uma grande capacidade de abstração desse movimento, uma vez que, desvinculado de suas determinações macroeconômicas³⁹, tal movimento pode gerar análises simplistas e até errôneas. Mota (2010), entre outros autores, considera que o governo Lula foi protagonista na apologia ao “neodesenvolvimentismo”, que se define como o equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento social, adjetivado de autossustentáveis econômica, social e ambientalmente. Assim, ainda segundo a autora citada, a “era” Lula foi marcada pela conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista.

Dados comprobatórios dessa “conciliação” contraditória podem ser expressos na redução do desemprego – que, de acordo com Santos (2012), carrega uma série de mistificações, na medida em que tal redução esconde sua relação direta com as terceirizações, cuja qualidade das relações de trabalho é cada vez mais precária, o que significa maiores taxas de exploração da força de trabalho, tendo em vista que a terceirização é uma forma de baratear o valor força de trabalho; intervenção do Estado; crédito ao consumidor; aumento real do salário mínimo; empréstimos populares; ampliação da Assistência Social, com destaque para os Programas de Transferência de Renda, ao passo que foram realizadas as contrarreformas da previdência social e da educação, o sucateamento da saúde, o aumento das taxas de juros (hipertrofia do capital financeiro), entre outros, “retroalimentando a produção e atração de capital estrangeiro ao país” (IDEM, p. 2012, p. 444).

No contexto da luta de classes no Brasil, o governo Lula consiste em “um novo movimento constitutivo da hegemonia das classes dominantes, desenvolvido com as armas da despolarização em prol da conservação dos interesses daquela classe [dominante]” (MOTA, 2010, p. 36). Em outras palavras, esse governo procurou atender às necessidades sociais

³⁸ “Sem uma política econômica orientada para a intervenção e a participação estatal na economia não se comporão as premissas necessárias ao surgimento de um regime democrático” de direito (SILVA *apud* LENZA, 2010).

³⁹ Em termos estruturais, política econômica adotada pelo governo Lula pouco discrepa da era FHC, uma vez que manteve sua prioridade na estabilidade monetária e no pagamento com os juros da dívida pública, provocando restrições no orçamento das políticas públicas

através de programas emergenciais, a exemplo do Programa Bolsa Família⁴⁰, o que, do ponto de vista prático, reduz ou minimiza a pobreza, viabilizando o acesso ao consumo de bens e serviços, todavia, não reduz a desigualdade, provocando o que Oliveira (2010), citado por Mota (p. 36), chama de “hegemonia às avessas”.

Assim, esse processo se constitui numa forma de oferecer aos trabalhadores a reprodução de sua força de trabalho diante de um contexto de crise, com forte processo de desemprego e da informalidade, tendência que trás fortes implicações para o desenho da Assistência Social, na medida em que esta é tratada como o “a saída” para os desempregados e para os trabalhadores precarizados ou informais. Diante disso, o trabalho deixa de ser, aos poucos, “o ideário de integração à ordem” (SITCVOSK, 2010, p. 152), passando a Assistência Social a ocupar esse lugar, com destaque para seus programas de transferência de renda.

Enquanto avançam a mercantilização e privatização das políticas de saúde e previdência, restringindo o acesso e os benefícios que lhes são próprios, a Assistência Social se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil (MOTA, 2010, p. 134).

Na mesma lógica política, o governo de Dilma Rousseff (2011-2014) continua não primando pela efetivação dos direitos sociais tal como constitucionalmente definido - apesar da aprovação da Lei nº. 12.435/2011, que altera a LOAS e estabelece legalmente o SUAS -, orientando-se pela mesma perspectiva do governo anterior, cuja base são as políticas minimizadoras da pobreza extrema: desde o início desse governo, o benefício médio pago à população usuária do Programa Bolsa Família teve um aumento real de 44%.

Em contrapartida, a sociedade assiste, diariamente, ao sucateamento da saúde e da educação, à ampliação dos planos privados de saúde e previdência social, ao aumento da carga tributária – que, em 2013, representou 35,95% do PIB -, ao aumento da desigualdade social - mesmo sob o discurso da queda nas taxas de desemprego -, que tem sido enfrentada predominantemente com políticas de Assistência Social, com destaque para o já citado Bolsa Família, cujas consequências levam ao que Rodrigues (2007, apud SANTOS, 2012, p. 441) chama de “assistencialização da seguridade social”.

⁴⁰ Os recursos executados pelo Programa Bolsa Família vêm tendo um crescimento superior aos recursos para as políticas estruturantes como a saúde, a educação, habitação e saneamento, as quais possuem uma maior capacidade de impacto no combate as desigualdades sociais e a pobreza.

Esse processo de expansão da Assistência Social, desencadeado durante os governos de Lula e de Dilma – contexto de implantação do SUAS -, expressa o trato que, nas políticas sociais, tem sido conferido às expressões da “questão social”. As políticas sociais contemporâneas são configuradas com um novo assistencialismo, uma nova filantropia, que, ao lado da dimensão repressiva do Estado, tem sido o carro-chefe no enfrentamento das expressões da “questão social”.

Já não se está diante da tradicional filantropia (de base confessional e/ou laica) que marcou os modelos de assistência social que emergiram no século XIX nem, muito menos, diante dos programas protetores ou de promoção social que vieram a institucionalizar-se a partir do Estado de bem-estar social. A política social dirigida aos agora qualificados como excluídos se perfila, reivindicando-se como inscrita no domínio dos direitos, enquanto específica do tardo-capitalismo: não tem nem mesmo a formal pretensão de erradicar a pobreza, mas de enfrentar apenas a penúria mais extrema, a indigência – conforme seu próprio discurso pretende confrontar-se com a pobreza absoluta (vale dizer, a miséria) [...] A articulação orgânica de repressão às “classes perigosas” e assistencialização minimalista das políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da “questão social” constitui uma face contemporânea da barbárie. (NETTO, 2010, p. 17 - 18).

Segundo Netto (2011, p. 30), “No que tange às requisições do monopólio, a funcionalidade da política social é inequívoca [...]”, contribuindo para a dinâmica expansiva do capital, tendo em vista que “a política social sempre concilia à atenção às demandas do trabalho por proteção social, alguma funcionalidade, também, às requisições de expansão do capital” (SILVA, 2012, p. 240). Na Assistência Social, essa funcionalidade é flagrada com características novas, o que nos faz compreender que está ocorrendo um processo de refuncionalização, dada à sua hipertrofia e à centralização dos programas de transferência de renda no contexto de implantação do SUAS - sobretudo quanto ao seu orçamento -, mas também pela mudança no que concerne aos seus usuários – agora passa a incluir os aptos ao trabalho, ao contrário do seu passado que só cobria os não aptos.

Dessa forma, feito esta abordagem sumária acerca da contextualização da Política de Assistência Social, analisaremos, no próximo item o seu orçamento e financiamento, de forma a compreender a explicação de sua expansão no contexto de implantação do SUAS.

3.2 O Orçamento e o Financiamento da Assistência Social no âmbito do SUAS: proposta e execução orçamentária entre 2005 e 2013.

Conforme abordado do capítulo II, a CF/88 destaca, em seu artigo 203, que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social”, “além de outras fontes”, ou seja, a Política de Assistência Social será financiada por “toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, como também das contribuições sociais. Dessa forma, a proposta orçamentária da Assistência Social deve ser construída de forma integrada com as demais políticas que compõem a Seguridade Social, quais sejam: Saúde e Previdência Social.

A Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Nº 8.742/93, em seu artigo 28, destaca que o financiamento da Assistência Social, em âmbito federal, será realizado a partir de recursos aportados no Fundo Nacional de Assistência Social, e nos estados, municípios e Distrito Federal, o financiamento ocorre em caráter compartilhado entre todos os entes, a partir de transferência fundo a fundo.

Na operacionalização dos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social, no que concerne à sua destinação, considera-se uma divisão em dois níveis: a) benefícios, b) serviços, programas, investimento e gestão. O primeiro se refere aos recursos destinados diretamente ao beneficiário, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV); o segundo se refere aos recursos destinados a estados, municípios de Distrito Federal através de transferência automática, ou seja, fundo a fundo, e visam ao financiamento das ações continuadas.

Cabe salientar que esse formato de financiamento ora apresentado, no período anterior à LOAS, tinha um caráter descontinuado e desarticulado, ganhando centralidade no rol das políticas sociais apenas com a instituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), a partir da PNAS/2005 e, posteriormente, com a Lei 12.435/2011, que alterou a LOAS. Todavia, embora a LOAS delimite o espaço de atuação e abrangência da Política de Assistência Social, tendo como norte a descentralização dessa política, o que se flagra a partir da análise das receitas e despesas apresentadas posteriormente é que ocorre uma centralização desses recursos no âmbito federal com o pagamento do BPC e da RMV, o que dificulta tal descentralização.

Feita esta abordagem introdutória acerca do financiamento da Assistência Social, procederemos à sua análise, partindo dos planos plurianuais, que dão visibilidade à intenção

governamental no que concerne às políticas públicas para, posteriormente, apresentarmos o substrato de nossas análises.

3.2.1 O lugar da Assistência Social nos Planos Plurianuais⁴¹

O Plano Plurianual(PPA) está previsto na CF/88, mais especificamente em seus artigos 165 e 166, os quais destacam a sua determinação e obrigatoriedade de ser analisado pelas duas casas do Congresso Nacional (Executivo e Legislativo).

A intenção é garantir uma interação entre os poderes Legislativo e Executivo no tocante à responsabilidade com o planejamento estatal, de modo a criar um maior controle sobre suas definições, bem como na implementação e avaliação destas (BRETTAS, 2012, p. 254).

O PPA 2004-2007, denominado **O Plano Brasil de Todos**, destaca a importância do Estado no desenvolvimento e crescimento econômico, sendo este último a base para o alcance da justiça social, da geração de emprego e renda e também da modernização da sociedade, tendo como alvo promover “transformações estruturais na sociedade brasileira” (BRASIL, 2003, p. 13), cuja estratégia perpassa um longo prazo e está pautada em cinco dimensões - social, econômica, regional, ambiental e democrática -, articuladas em torno de três megaobjetivos - inclusão social e redução das desigualdades, referente à dimensão social;crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, referente às dimensões econômica, regional e ambiental; promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia, referente à dimensão democrática.

Segundo o referido PPA, a Política de Assistência Social é uma das responsáveis pelo desenvolvimento da dimensão social, que visa à inclusão social e à redução das desigualdades sociais. Esse tipo de “megaobjetivo” é responsável pela maior absorção de recursos (56,3%, ou R\$ 993.153 bilhões) alocados pelo Governo Federal para a estratégia de desenvolvimento proposta no plano de governo de Lula, em cujo contexto, a Assistência Social é resumida ao Programa de Transferência de Renda com Condicionalidades, propondo-se, como meta prioritária, o alcance de 12,7 milhões de famílias pelo Programa, com um incremento de 10.670 milhões de reais, chegando à marca de R\$ 30.611 bilhões.

⁴¹ Os PPAs analisados, referentes ao recorte do estudo, foram: 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015.

O Plano tem como meta prioritária também a criação de 7,8 milhões de postos de trabalho e um crescimento do PIB de 3,5, em 2004, para 5%, em 2007, o que mostra a intenção de deixar transparecer uma articulação entre desenvolvimento econômico e justiça social, muito embora o real desconstrua tal intenção, como foi mostrado do item anterior. Em outros termos,

a perspectiva de que o crescimento econômico sob a condução e orientação do Estado possibilita uma melhor distribuição de renda perpassa todo o PPA. Este Plano está voltado para o fortalecimento do modo de produção capitalista e para ampliar as condições favoráveis ao investimento no setor produtivo, ao mesmo tempo em que define caminhos para atender a alguns dos anseios da classe trabalhadora, sem deixar de se posicionar de forma subalterna aos interesses do capital financeiro internacional (BRETTAS, 2012, p. 257).

O PPA2008-2011, denominado de ***Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade***, expressa uma continuidade do plano anterior, uma vez que a estratégia de desenvolvimento foi mantida, cujas prioridades se estabelecem em políticas voltadas para o crescimento e a promoção da distribuição de renda, com ênfase nas Transferências Condicionadas voltadas às pessoas mais vulneráveis. Nesse plano, assim como no anterior, a Assistência Social ocupa um lugar de destaque na resolutividade dos problemas apresentados, sendo a Transferência de Renda seu principal meio.

O plano apresenta três agendas prioritárias, que se organizam da seguinte forma: “o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social” (BRASIL, 2007, p. 64), para o alcance de dez objetivos⁴².

A Agenda Social expressa a ideologia orientadora do governo ao propor a promoção de “alternativas de emancipação para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família por meio da integração de políticas de acesso à educação, à energia, aos produtos bancários, ao trabalho e à renda, viabilizando a continuidade da redução da pobreza e da desigualdade” (BRASIL, 2007, p. 14). Em outros termos, o plano destaca a opção do governo por uma

⁴² Promover a inclusão social e a redução das desigualdades; Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional; Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional; Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização (BRASIL, 2007, p. 46)

política focalizada e restritiva, numa perspectiva eminentemente distante do real conceito de emancipação, seja ela humana ou meramente política. Trata-se de uma forma de governar, numa clara opção política, em favor do capital e não em defesa dos interesses da classe trabalhadora.

Nesse sentido, o plano propõe a criação de 4.442 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), com co-financiamento do Governo Federal; estender, em R\$ 1,75 milhão, o benefício variável do Programa Bolsa Família aos adolescentes de 16 e 17 anos, como também, ampliar o Programa Bolsa Família, de forma a atingir, em 2011, 11,1 milhões de famílias atendidas. Ou seja, a Transferência de Renda é encarada enquanto forma de possibilitar um maior poder aquisitivo às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza, deixando clara a não incorporação da dimensão da luta de classes, como destaca o próprio PPA:

A consolidação desse novo modelo de desenvolvimento passa por afirmar prioridades nacionais na área social, em especial na educação, e por conduzir políticas que, para além da manutenção da estabilidade econômica, conduzam a um novo padrão de crescimento, com distribuição de riqueza” (BRASIL, 2007, p. 64).

O PPA 2012-2015, intitulado de **Plano Mais Brasil**, propõe como meta para a Assistência Social o fortalecimento de seu Sistema Único, através da expansão da rede de atendimento, sobretudo nos CRAS e nos CREAS, articulada a outros serviços. Contudo, o Plano não aponta os meios pelos quais essa meta pode ser alcançada; trata-se de uma meta sem estratégia, uma vez que não existe uma previsão orçamentária que dê conta de abarcar a pretensão apresentada.

Segundo o referido documento, a expansão proposta deve priorizar “as áreas em situação de maior pobreza, reforçando-se, inclusive, a capacidade para organizar a vigilância socioterritorial e a identificação de famílias que ainda estão fora da rede de proteção social” (BRASIL, 2011, p. 87), o que deixa clara a prioridade ao segmento mais vulnerabilizado, expressando o caráter focalista da Política de Assistência Social.

Concomitante ao caráter focalista supramencionado, o Plano expressa também o caráter assistencialista ao qual está submetida a Assistência Social nesse governo, uma vez que é recorrente, em todo o plano, a ênfase na transferência de renda, com destaque para o Bolsa Família, um dos pilares do planejamento do governo.

Nesse sentido, os três planos apresentados, que expressam a proposta de governo de Lula e Dilma, apresentam a Assistência Social enquanto meio de enfrentamento da histórica

desigualdade social do país, sobretudo através da Transferência de Renda, com destaque para o Programa Bolsa Família, ao passo que propõe desenvolvimento econômico balizado numa política macroeconômica. Trata-se de uma conciliação contraditória, na medida em que se propõe atender a demanda da classe da classe trabalhadora, ao mesmo tempo em que responde aos anseios do capital, adequando, dessa forma, as políticas sociais às necessidades do capitalismo contemporâneo.

Após ter feitos esta breve análise da Assistência Social na ótica dos três planos dos governos de Lula e Dilma, traremos, no próximo item, a execução orçamentária dessa política, ou seja, analisaremos o orçamento e financiamento da Assistência Social.

3.2.2 Execução orçamentária da política de Assistência Social: expansão, focalização e centralização de seus recursos

Como destacado anteriormente, a política de Assistência Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social, é parte do tripé que compõe o sistema de proteção social brasileiro – a Seguridade Social –, que possui um orçamento integrado e fontes de financiamento definidas e diversificadas, compostas “pelo lucro, faturamento e as contribuições sobre a folha de salários” (DAVI et al, 2010, p. 72) –, cujos recursos são responsáveis pelo financiamento dessas três políticas.

No que tange à participação da política de Assistência Social no orçamento geral e no da Seguridade Social, observa-se um crescimento de sua Função no conjunto dos gastos da União, que foi de 101,3%, partindo de uma participação de 1,43%, em 2005, para 2,88%, em 2013, como demonstra a tabela 7.

Tabela 7: Participação da Função Assistência Social no Orçamento total e no Orçamento da Seguridade Social da União (2005 a 2013 – em milhões R\$).

	Orçamento Total			Orçamento da SS		
	Função 8	Total	%	Função 8	Total	%
2005	15.806	1.106.791	1,43	15.806	264.855	5,97
2006	21.554	1.183.711	1,82	21.554	304.011	7,09
2007	24.653	1.178.197	2,09	24.653	328.982	7,49
2008	28.845	1.262.120	2,29	28.845	372.091	7,75
2009	33.335	1.420.778	2,35	33.335	428.543	7,78
2010	39.112	1.510.537	2,59	39.112	477.107	8,20
2011	45.570	1.683.366	2,71	45.570	533.924	8,54
2012	56.633	1.846.766	3,07	56.633	600.950	9,42
2013*	62.805	2.183.010	2,88	62.805	656.483	9,57

Fonte: MDS com base nos dados do SIAFI e portal da câmara dos Deputados. Disponível em: http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/caderno-suas-no-6-financiamento-da-assistencia-social/Caderno_SUAS-no06_final.pdf.pagespeed.ce.ITkZaFl1mm.pdf* LOA + Créditos, posição de 30/06/2013. Seguridade Social corresponde aos valores classificados nos orçamentos como Esfera 20. Transferências de Renda: BPC, RMV, Bolsa Família, Bolsa Peti e Bolsa Agente Jovem. Elaboração: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação CGPA/SPO/MDS.

Já em relação participação da Assistência Social no orçamento da Seguridade Social, verifica-se um incremento de 60,3%, saltando de uma participação de 5,97%, em 2005, para uma de 9,57%, em 2013. Em todo o período analisado, o comportamento do crescimento foi relativamente linear.

Em que pese tais crescimentos, os percentuais alcançados estão aquém daqueles deliberados nas Conferências Nacionais de Assistência Social, segundo as quais, desde 2005, a Seguridade Social deveria destinar ao menos 5% de seus recursos à Política de Assistência Social e, no que diz respeito ao Orçamento Geral da União, os percentuais de gastos deveriam sofrer um aumento gradativo de 1% ao ano, chegando, no mínimo, a 10%, em 2009, conforme destacado na IV Conferência Nacional de Assistência Social.

Nas conferências posteriores o debate permaneceu, sendo notória em suas deliberações a luta pela fixação de um percentual mínimo para o financiamento da Assistência Social como forma de efetivá-la enquanto uma política pública e de qualidade. Desde 2001, tramita, no Congresso Nacional (CN), a PEC Nº 431/01, cuja proposta é regulamentar o artigo 204 da Constituição Federal, fixando um percentual de 5% dos recursos do Orçamento da União Federal, Estados, DF e Municípios para custeio da Assistência Social. Entretanto, desde 2006, tal emenda não apresenta movimentação no CN, mostrando quão difícil é a luta em favor do fundo público para a área social⁴³.

No que tange à análise da execução orçamentária do MDS – tabela 8 -, constata-se que houve um crescimento significativo no que concerne à evolução percentual dos recursos, que foi de 398,7%, em nove anos, partindo de um patamar irrisório, de 15,5 bilhões, em 2005, para 61,8 bilhões, em 2013, com um crescimento nominal de 46,3 bilhões de reais.

Entretanto, como pode ser observado também na tabela 8, o ritmo de crescimento anual, embora permanente, não foi homogêneo, variando de um aumento de 3,2 milhões, entre 2006 e 2007, a 11,9 milhões entre 2011 e 2012.

⁴³ Na IX Conferência Nacional, em 2013, uma das deliberações aprovadas foi a destinação, através de legislação própria do governo federal, de 10% do fundo social do pré-sal para investimento na política pública de Assistência Social, entretanto, tais deliberações não ultrapassaram o papel.

Tabela 8: Orçamento executado pelo MDS de 2005 a 2013 (Em milhões de reais – valores correntes).

ANO	TOTAL MDS (A)	VALOR FNAS (B)	% B/A	VALOR BF (C)	% C/A	OUTRAS AÇÕES (meios) (D)	% D/A
2005	15,5	10,3	67	4,5	29,03	0,61	3,95
2006	21,2	12,4	58,8	8,1	38,2	0,645	3,03
2007	24,4	14,6	59,8	9,1	37,49	0,664	2,71
2008	28,4	16,7	59,6	10,9	38,5	0,692	2,44
2009	32,9	19,9	60,7	11,7	35,6	1,200	3,07
2010	36,9	24,1	65,3	12,3	33,4	0,454	1,20
2011	43,2	26,2	60,7	16,7	38,65	0,300	0,06
2012	55,1	32,8	59,5	20,5	37,2	1,800	3,26
2013	61,8	36,8	58,5	24,0	38,83	1,600	2,58

Fonte:Davi (2015).

O período de menor crescimento nos recursos da Assistência Social foi justamente o período mais próximo, entre os anos analisados, da criação do SUAS, que foi em 2005 – quando os recursos do FNAS representou 58,8% do MDS -, ao passo que o ano de maior crescimento foi o relativo à promulgação da Lei 12.435/2011, que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei 8742/1993), introduzindo o SUAS em seu texto – quando os recursos do FNAS representou 65,3%, em 2010, e, em 2011, 60,7% dos gastos do MDS.

Todavia, o destino desses recursos revelam que não houve prioridade no que concerne ao SUAS, tendo em vista a queda da porcentagem de recursos do FNAS em relação ao total dos recursos do MDS, saindo de 67%, em 2005, para 58,5%, em 2013. A explicação dessa queda percentual foi que, embora tenha havido um crescimento nominal, R\$ 26,5 milhões, e um crescimento percentual, de 257,7%, dos recursos do FNAS, entre os anos em análise, tal crescimento não acompanhou a evolução dos recursos do MDS, como demonstra a tabela 8.

O motivo desse descompasso pode ser explicado quando se analisa os recursos destinados do MDS para o Programa Bolsa Família, que cresceu 433,3%, saindo de R\$ 4,5 milhões, em 2005, para R\$ 24 milhões, em 2013, ou seja, um crescimento superior à evolução dos recursos totais do próprio Ministério, que foi de 398,7%, como destacado anteriormente.

Outro momento de maior elevação – demonstrado na tabela 8 - nos recursos da Assistência Social foi o ano de 2006, cuja explicação encontra-se em dois fatos: a ampliação do Programa Bolsa Família, “que passou de 8,7 milhões de famílias em 2005, para 11,2 milhões de famílias em 2006” (BRASIL, 2011, p. 15), e a criação do Índice de Gestão

Descentralizada⁴⁴ (IGD – Portaria nº 148/2006), que dispõe sobre o repasse do Fundo Nacional para os Fundos municipais de Assistência Social para o apoio à gestão descentralizada do Bolsa Família.

Em outros termos, esses dados revelam o modelo gestado pelo Governo na Assistência Social, que é pautado na focalização dessa política, no sentido de “reduzi-la” aos Programas de Transferência de Renda, como o Bolsa Família, e deixando os serviços socioassistenciais - que são programas e projetos de abrangência ampla e ações continuadas - à mercê de um verdadeiro desfinanciamento, como podemos observar nas tabelas 9 e 10:

Tabela 9: Evolução das despesas do MDS com ações e serviços de Assistência Social, 2005, 2007, 2009 a 2013 (em R\$ milhões)

Subfunção	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Abastecimento, alimentação e nutrição	348	404	544	687	795	953	631
Assistência à criança e ao adolescente	542	280	92	775	652	487	786
Assistência Comunitária	436	1.316	1.323	2.090	1.483	2.672	3.215
Saneamento básico rural	64	66	82	159	455	801	817
Outras áreas	325	237	204	283	648	746	778
Total	1.716	2.302	2.746	3.994	4.033	5.659	6.227

Fonte: ANFIP (2014), com base nos dados do Siga Brasil.

Nota: Em Assistência à Criança e ao Adolescente, estão inclusos as despesas com os programas de incentivo à educação infantil do MDS. Em outras áreas estão incluídas as despesas operacionais do MDS.

Conforme atesta a tabela 9, em 2013, foi alocado o valor de R\$ 6.227 bilhões nos programas e ações, cuja maior parte – mais da metade - foi destinada à Assistência Comunitária, que recebeu R\$ 3.215 bilhões. Vale destacar que, nessa conta:

estão as despesas com a estruturação da rede de serviços de proteção social, as transferências fundo a fundo para estados e municípios, o funcionamento dos núcleos de atendimento, dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, e de Centros de Referência Especializada de Assistência Social - CREAS, entre outros (ANFIP, 2014, p. 105).

De uma forma geral, os recursos gastos com os programas e ações da Assistência Social tiveram um acréscimo significativo, “o que no acumulado dos últimos três anos,

⁴⁴ O IGD é um indicador que mostra a qualidade da gestão descentralizada do Programa Bolsa Família, refletindo, também, os compromissos assumidos por estados e municípios na adesão ao programa. O índice varia de zero a um e quanto mais próximo de um, melhor índice e, por conseguinte, é maior o número de recursos repassados.

garantiu um aumento de 56% para esse conjunto de programações” (ANFIP, 2014, p. 105), entretanto, não acompanhou o crescimento dos gastos com o Bolsa Família, o que demonstra a preeminência dos Programas de Transferência de renda em detrimento dos serviços sócio assistenciais. Além da preferência ao Bolsa Família, no contexto do MDS, há, também, dentro do próprio FNAS, uma centralização na destinação de seus recursos para o BPC e a RMV, como expressa a tabela 10.

Tabela 10: Evolução do orçamento do FNAS e seu destino (Em milhões de reais)

ANO	Total do FNAS (A)	Total destinado ao BPC e à RMV (B)	Total destinado aos Serviços socioassistenciais (C)	% B/A	% C/A
2005	10,3	9,3	1,000	89,1	10,8
2006	12,4	11,5	0,952	92,9	7,2
2007	14,6	13,4	1,200	92,0	8,0
2008	16,7	15,5	1,100	92,7	6,1
2009	19,9	18,7	1,600	93,5	6,5
2010	24,1	22,2	1,900	92,1	7,9
2011	26,2	25,1	1,100	95,8	4,1
2012	32,8	30,3	2,500	95,3	7,6
2013	36,8	33,8	3,000	91,8	8,6

Fonte: Davi (2015).

Como pode ser observado na tabela 10, o ritmo de crescimento na destinação dos recursos do FNAS, embora tenha sido permanente, não foi homogêneo: o BPC recebeu um aumento na alocação de seus recursos de 263%, saindo de R\$ 9,3 bilhões em 2005, para R\$33,8 bilhões em 2013 – ou seja, um crescimento superior à evolução do próprio Fundo -, ao passo que os Serviços Socioassistenciais (Proteção básica e especial), tiveram um crescimento menor – 200%, partindo de R\$ 1 bilhão, em 2005, para R\$3 bilhões em 2013.

Os dados anteriormente analisados e apresentados corroboram com a assertiva destacada por Silva (2012) de que há, na Assistência Social, “uma preeminência de programas de transferência de renda, em detrimento do fortalecimento e ampliação dos serviços e projetos, comprometendo [...] uma articulação integrativa do Sistema” (p. 216). Esse fenômeno distorce a função da Assistência Social no contexto da Seguridade Social, que deve garantir seu acesso a todos que dela necessitar - como preconiza o texto constitucional, em seu artigo 203 -, superando a sua focalização na pobreza e extrema pobreza. No entanto, a preeminência da transferência de renda é o fio condutor no gerenciamento das políticas sociais dos governos nos anos analisados, sendo “bastante funcional política, ideológica

economicamente aos interesses e requisições da expansão do capital no Brasil” (IDEM, p. 221).

Outro ponto que fortalece essa discussão é a relação entre o orçamento dessa política e os gastos com a dívida pública. Conforme destacado nos capítulos anteriores, tomando como base apenas o ano de 2013, os gastos com juros e amortizações da dívida pública brasileira equivale a 40,30% do PIB, enquanto os recursos destinados à política de Assistência Social – tida como a responsável por responder às expressões da “questão social” na contemporaneidade – equivalem apenas a 3,41% do PIB. Essa lógica “compõe uma clara opção política dos últimos governos em privilegiar o mercado financeiro e o capital estrangeiro, em prejuízo da priorização das políticas sociais e do mercado interno” (DAVI et al, 2010, p. 73).

Nesse sentido, apresentaremos, no próximo item, o que está por trás dessa expansão da Assistência Social no Brasil, destacando o porquê do crescimento do seu orçamento e financiamento, em um contexto de crise estrutural do capital.

3.3 O reverso da expansão da Assistência Social no Brasil: o que explica o crescimento do seu orçamento e do seu financiamento?

Ao longo dessa dissertação defendemos a tese de que a Política de Assistência Social Brasileira tem passado por profundas transformações ao longo dos últimos quinze anos - sobretudo a partir de 2005, quando da implementação do seu sistema único – e que tal fenômeno não pode ser compreendido desconectado da dinâmica geral da sociedade capitalista, mas a partir das determinações sociais, políticas e econômicas, como destaque para os dois últimos.

Nesse sentido, a partir da análise dos dados que expressam a expansão e afirmação da política de Assistência Social à luz do imbricamento entre a universalidade do capital nesse momento de crise estrutural e a particularidade da realidade brasileira, compreendemos haver algo por trás desse fenômeno, ou seja, um conjunto de fatos que o explicam, podendo ser expressos em três dimensões, quais sejam: 1) essencialidade na busca por novos campos de obtenção de lucros no Brasil contemporâneo, 2) resposta ao forte processo de desemprego e precarização do trabalho e 3) estímulo à economia local, todos interligados e dependentes uns dos outros.

Segundo Mandel (1982), pela primeira vez na história, o capitalismo constitui uma *industrialização generalizada universal*, ou seja, um intenso processo de expansão do setor

dos serviços no capitalismo tardio, cujo objetivo é responder ao fenômeno da *supercapitalização*, também destacado pelo autor.

A supercapitalização corresponde aos capitais excedentes não investidos oriundos da “queda secular da taxa de lucros” (MANDEL, 1982, p. 272). Em outros termos, esse fenômeno expressa a dificuldade de valorização do capital como uma característica básica do capitalismo contemporâneo, o que o faz buscar novas esferas da vida social como espaço de valorização, uma vez que, se

o capital, gradualmente, se acumula em quantidade cada vez maiores e uma parte considerável do capital social não consegue nenhuma valorização, as novas massas de capital penetrarão cada vez mais outros setores da vida social, desde que a lucratividade desses novos campos seja garantida (SITCOVSKY, 2010, p. 152).

Na realidade brasileira, a busca por esses novos espaços da vida social para a valorização do capital é expressa no processo de *mercantilização* sofrido pelas políticas sociais, com destaque para a Saúde, Previdência Social e Educação.

Como destacado nos capítulos anteriores, tanto a Saúde quanto a Previdência Social têm enfrentado, ao longo dos anos, uma série de contrarreformas, que têm como norte, principalmente – mas não somente -, a mercantilização de seus serviços através da criação de planos privados e fundos de pensão, em total consonância com a financeirização do capital, ao passo que se amplia a Assistência Social, expressa tanto no aporte quanto no destino dos seus recursos.

Nesse sentido, a Assistência Social tem cumprido uma função de **essencialidade na busca por novos campos de obtenção de lucros no Brasil contemporâneo**, na medida em que sua expansão responde pelo enfrentamento às diversas expressões da “questão social”, possibilitando que a Saúde e a Previdência Social – que, em tese, seriam as políticas responsáveis pela maior parte dessa resposta – sejam colocadas como um excelente campo na alocação de lucros voltados ao capital.

Concomitante à busca por novos espaços que permitam a obtenção de lucros, numa caça frenética pela recomposição das taxas de lucro do capital, existe, no Brasil, numa verdadeira antítese de causa e consequência, um traço histórico de desemprego e precarização do trabalho, fortalecido pelos novos arranjos decorrentes das transformações sofridas pelo mundo do trabalho em caráter mundial e, mormente, pelas características de país periférico, o que exigiu a intervenção do Estado, através de políticas públicas (sociais e econômicas), na

qual **o papel da Assistência Social não é pequeno**, desfazendo sua real função no contexto da Seguridade Social, que é de contribuir para o acesso dos usuários às demais políticas setoriais

Segundo Sitcovsky (2010), “o trabalho assalariado, para uma parcela significativa da população, deixa de ser, gradativamente, o ideário de integração à ordem, e a assistência social, particularmente, pelos programas de transferência monetária” passa a assumir essa função, como demonstram os dados relativos ao número de pessoas atendidas pelo Programa Bolsa Família em comparação com a criação dos postos de trabalho. Observe a tabela 11:

Tabela 11: Estoque de Trabalhadores com vínculo ativo ao final de cada exercício - da RAIS -, evolução do Salário Mínimo, quantitativo de famílias integrantes do PBF e valor médio dos benefícios a elas distribuídos (2005 a 2013).

Ano	Trabalhadores com vínculo ativo ao final de cada exercício (milhares)	Valor do Salário Mínimo (R\$)	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) (milhares)	Valor médio do PBF distribuído por família ao mês (R\$)
2005	33.239	300	8.700	63
2006	35.155	350	10.966	63
2007	37.607	380	11.043	75
2008	39.442	415	10.558	85
2009	41.208	465	12.371	95
2010	44.068	510	12.778	97
2011	46.311	545	13.352	120
2012	47.459	622	13.902	145
2013*	48.706	678	14.086	152

Fonte: ANFIP (2014), que utilizou como fonte de dados o Ministério do Trabalho e Emprego, o IPEA-Data, o MDS e o Siga Brasil. Elaboração própria.

*Os números da RAIS para 2013 são estimados com base nas variações do CAGED.

Como demonstra tabela 11, houve um aumento contínuo do quantitativo dos postos de trabalho, partindo de 33.239 postos de trabalho, ao fim do exercício de 2005, para 48.706, ao fim de 2013. Um aumento de 15.467 postos de trabalho, que expressa um crescimento de 46,5% entre os anos analisados. Em contrapartida, o número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família obteve um crescimento de 61,9%, entre 2005 e 2013, partindo de 8.700 famílias beneficiadas, em 2005, para 14.086, em 2013.

Outro dado importante na análise comparativa entre a política voltada para o trabalho e o Programa Bolsa Família é a relação entre a valorização do Salário Mínimo e o valor médio distribuído por família. Entre 2005 e 2013, como demonstra a tabela 11, o Salário Mínimo cresceu 126%, saltando de R\$300, em 2005, para R\$ 678, em 2013, ao passo que o

valor médio distribuído por família beneficiária do Programa Bolsa Família cresceu 141%, partindo de R\$ 63, em 2005, para R\$ 152, em 2013, mesmo considerando muito focalizado.

Como se observa, a Assistência Social, através do Programa Bolsa Família, tem sido adotada como **resposta ao forte processo de desemprego e precarização do trabalho**. Nesse sentido, para citar Mota (2004), há uma espécie de *assistencialização* das políticas sociais, uma vez que a Política de Assistência vem respondendo ao clamor social pelo acesso à renda em detrimento das políticas voltadas ao trabalho. Trata-se de uma substituição serena do trabalho pela Assistência Social como via de acesso às demais políticas, como destacado anteriormente. Ademais, afirma a ANFIP (2014):

Além do grande significado social, essas transferências têm um papel econômico importante [...]. Esse conjunto compõe uma alocação interiorizada de volumoso aporte de recursos públicos. E mais, estudo do IPEA, divulgado em 2013, reafirma, entre outros, esses dois pontos. As despesas com o Bolsa Família representam apenas 0,4% do PIB, **mas cada real gasto com o programa amplia R\$ 2,40 no consumo das famílias** e adiciona R\$ 1,78 no PIB. Da mesma forma, os Benefícios de Prestação Continuada, da LOAS, custam o equivalente a 0,6% do PIB, **e geram, para cada real, R\$ 1,54 em consumo** e R\$ 1,19 no PIB⁴⁵ (p. 82).

Ao lado do Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e a Renda Mensal Vitalícia – benefícios ofertados pela política de Assistência social e que têm crescido continuamente, como demonstra a tabela 12 -, contribuem para o que chamamos, neste de trabalho, de **estímulo à economia local**, em um contexto de crise estrutural do capital, que tem como uma de suas expressões, a dificuldade de valorização do capital na esfera da circulação – seja em virtude, de um ponto de vista mais afunilado, da queda do poder aquisitivo das pessoas, seja em decorrência da própria estrutura do modo de produção capitalista hoje, que, segundo Mészáros (2011), atingiu seu zênite de *maturação e saturação*.

⁴⁵ Grifos nossos.

Tabela 12: Evolução dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC e RMV) entre 2005 e 2013.

ANO	NÚMERO DE BENEFÍCIOS (milhares)	RECURSOS GASTOS (R\$ bilhões)
2005	2.793	9.335
2006	2.940	11.571
2007	3.097	13.468
2008	3.312	15.641
2009	3.504	18.712
2010	3.704	22.234
2011	3.864	25.116
2012	3.999	30.324
2013	4.166	33.869

Fonte: ANFIP (2014).

Conforme destacado na tabela 12, o número de benefícios emitidos pela Assistência Social cresceu, entre os anos analisados, 49,15%, partindo de 2.793 milhões de benefícios, em 2005, para 4.166 milhões, em 2013. Já a evolução dos recursos gastos foi bem superior, atingindo um crescimento de 262,81%, saindo de R\$ 9.335 bilhões, em 2005, para R\$ 33.869, em 2013.

Esses benefícios são voltados ao idoso maior de 65 anos e à pessoa com deficiência, que não tenham meios de prover o seu sustento e nem de tê-lo provido por sua família, cujo teto de renda familiar para a concessão é de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o que significa dizer que tais benefícios atingem aquele público que se encontra numa situação de extrema pobreza e que, sem esse auxílio, não teriam acesso a bens e serviços circunscritos na compra e venda de mercadorias.

Em matéria publicada no site oficial do MDS⁴⁶, intitulada de “Consumo de bens duráveis aumenta por causa do Bolsa família”, Bastos (2008) destaca – baseado em pesquisas de economistas e sociólogos- a importância da Transferência de Renda Condicionada – Bolsa Família – para o **estímulo à economia local**, uma vez que tem permitido que inúmeras famílias, pela primeira vez, tenham acesso a diversos bens duráveis, antes impossibilitado pela falta da renda ou de suas oscilações – que, em sua maioria, são oriundas da inserção no mercado trabalho precário. Assim, destaca o autor:

A primeira geladeira - Foi essa garantia que possibilitou à catadora de lixo Rosineide Tomaz dos Santos, 47 anos, moradora da periferia de

⁴⁶<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2008/fevereiro/consumo-de-bens-duraveis-aumenta-por-causa-do-bolsa-familia>. Acesso em 03 de julho de 2015.

Maceió (AL), a compra da sua primeira geladeira. Com três filhos, Rosineide recebe R\$ 76 do Bolsa Família. Somada ao trabalho de catadora, sua renda total é de cerca de R\$ 200. Para adquirir o eletrodoméstico, ela abriu crédito no Banco do Cidadão – uma instituição que opera com micro-crédito para empreendimentos populares no Nordeste –, no valor R\$ 500. Antes, era preciso utilizar a geladeira de vizinhos ou comer as refeições na hora, para não estragar. Com a aquisição do bem ficou tudo mais fácil. “Comprar a geladeira foi um dos grandes sonhos que realizei”, conta Rosineide, que já tem dentro de casa fogão, liquidificador, cafeteira e forno elétrico. Saldada a dívida, ela já planeja outro investimento: a compra de uma televisão nova – a prazo e na mesma faixa de preço (BASTOS, 2008).

Assim, infere-se que, além do estímulo à economia local, a Assistência Social, através do Bolsa Família, tem respondido ao forte processo de desemprego e precarização do trabalho, uma vez que - assim como descrito pelo autor supracitado - tem complementado a renda de quem vive à mercê do trabalho desprotegido, informal e desumano, como também o substitui.

Segundo dados da PNAD (2013), houve, em 2013, um crescimento da posse de bens duráveis pelos brasileiros - mais pobres, ou seja, o público-alvo da Assistência Social -, a exemplo da máquina de lavar - que cresceu em 7,8% a sua existência nas unidades domiciliares -, do fogão (98,8%), da televisão (97,2%), do computador (8,8%) e do automóvel (4,8%) (IBGE, 2014). Trata-se de mais uma função dada à Assistência Social, que é estimular a economia local, o que é uma das faces da explicação do crescimento do seu Orçamento e Financiamento, no contexto de implantação do SUAS.

Assim, vamos nos aproximamos do porquê a Assistência Social tem tido tanto crescimento no aporte de seus recursos, ocupando um lugar central no contexto das políticas sociais brasileiras. Essa “nova” forma de gerência da Assistência Social pode trazer problemas a curto ou longo prazo, sobretudo no que tange à sua preeminência em detrimento do trabalho - protegido e de qualidade -, uma vez que os beneficiários do Bolsa Família podem estar, a qualquer momento sem essa renda, tendo em vista que se trata de um programa de governo e não de uma política pública, que pode ser reclamável pelos usuários. Ademais, por esses programas não oferecerem proteção previdenciária, esses mesmos usuários continuarão, futuramente, sendo o mesmo público-alvo da Assistência Social, através do BPC, em um contexto de regressão de direitos, dado o ajuste fiscal implementado pelo governo Dilma.

A conjuntura dos primeiros meses do segundo mandato do governo Dilma (2015-2018) tem sido marcada pelo esforço do Governo Federal em viabilizar um significativo

ajuste fiscal, com uma meta consolidada de *superávit* primário para este ano de R\$ 66.325 bilhões, ou 1,2% do PIB nominal esperado para 2015 (BRASIL, 2015). Para tanto, várias medidas foram adotadas, das quais destacamos as seguintes: contenção de despesas ao longo dos primeiros meses de 2015, contenção do ritmo de crescimento das despesas da União para as transferências de renda às famílias, aumento da arrecadação tributária ao longo dos anos, entre outras.

Os principais ajustes foram voltados para direitos trabalhistas, quais sejam: o abono salarial, que teve aumentado de um para seis meses ininterruptos por ano o tempo mínimo de serviço para requerer, cujo valor deixa de ser um salário mínimo para ser proporcional ao número de meses trabalhados -; o seguro desemprego – que teve aumentado o tempo de serviço, de seis para dezoito meses, como tempo mínimo para a primeira concessão e, na segunda concessão, o período passou de seis para doze meses -; pensão por morte – que passou a exigir pelo menos vinte e quatro contribuições mensais, além de um tempo mínimo de dois anos de casamento ou união estável para a concessão do benefício e o valor seria proporcional à idade do beneficiário -; seguro-defeso – que teve aumentado o tempo mínimo para a concessão de um para três meses, além de ter sido proibido seu recebimento concomitante ao Bolsa Família, como também limitou-se o conceito de pescador artesanal e se estabeleceu que o número de parcelas desse benefício seria igual ao do seguro-desemprego (IPEA, 2015).

De uma forma geral, essas medidas estratégicas passam predominantemente na contenção e no corte de diversos direitos sociais conquistados historicamente. Trata-se de uma conjuntura difícil para a classe trabalhadora e exige uma grande capacidade de abstração para superar a *pseudoconcreticidade* e, assim, assumir uma frente de luta, que é nossa, em busca – no plano imediato, da garantia dos nossos direitos através do fortalecimento das políticas públicas e, no plano mais universal, da emancipação humana.

APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

A partir das reflexões tecidas neste trabalho, observa-se uma expansão da Política de Assistência Social brasileira, cuja apreensão exige grande capacidade de abstração para que não se caia em leituras reducionistas ou até errôneas desse processo, ou seja, faz-se necessário situar esse fenômeno no bojo das transformações sociais contemporâneas, de forma a dar visibilidade à explicação do exponencial crescimento do orçamento e do financiamento da Assistência Social no contexto de implantação do SUAS.

Como destacado no decorrer do trabalho, a sociedade contemporânea é marcada pela busca desenfreada do capital por lucros, numa perspectiva de recompor essas taxas, que caíram demasiadamente em virtude de uma crise estrutural, sem precedentes em sua história. Essa busca frenética ocorre através de três fenômenos que se entrecruzam: a financeirização do capital, a reestruturação produtiva e o neoliberalismo, cujo resultado se mostra numa verdadeira aversão ao público, ao trabalho e ao direito, impondo novas e extensas demandas à Assistência Social, na medida em que a ofensiva do capital tenta minimizar essa tensão através da recondução do enfrentamento das expressões da “questão social” para a pobreza extrema, tendo nos programas de transferência de renda seu principal sustentáculo.

Nesse sentido, a Assistência Social vem se expandindo, ao longo dos anos analisados, de forma gradual e contínua - cujos dados demonstrados no decorrer deste trabalho corroboram com essa assertiva -, ganhando centralidade no seio das políticas sociais, sobretudo na Seguridade Social.

De uma maneira geral, essa expansão expressa o trato dado à Questão Social através das políticas sociais, que, na contemporaneidade, tem como marca a focalização das políticas sociais, que se opõem a universalização destas, que se estabeleceram nos “anos gloriosos” do capital. Assim, a Política de Assistência Social tem sido encarada como a responsável pelo enfrentamento à histórica desigualdade social do país – claramente expressa nos programas de governos, nos planos plurianuais apresentados neste trabalho

Nesse sentido, a partir da análise dos dados que expressam a expansão e afirmação da política de Assistência Social à luz do imbricamento entre a universalidade do capital nesse momento de crise estrutural e a particularidade da realidade brasileira, compreendemos haver um pano de fundo nesse fenômeno, ou seja, um conjunto de fatos que o explicam, expressos em três pilares, quais sejam: 1) **essencialidade na busca por novos campos de obtenção de**

lucros no Brasil contemporâneo, 2) resposta à precarização do trabalho e 3) estímulo à economia local, todos interligados e dependentes uns dos outros.

O primeiro pilar que dá sustentação ao crescimento exponencial do orçamento e do financiamento da Assistência Social, que chamamos, neste trabalho, de **essencialidade na busca por novos campos de obtenção de lucros no Brasil contemporâneo**, tem como fundamento as respostas dadas por essa política no enfrentamento às diversas expressões da Questão Social, possibilitando que a Saúde e a Previdência Social – que, em tese, seriam as políticas responsáveis por essa resposta – sejam colocadas como um excelente campo na alocação de lucros voltados ao capital, em um contexto de crise estrutural do capital, cuja consequência, entre outras, é o fenômeno da supercapitalização, que expressa a dificuldade de valorização do capital.

O segundo pilar defendido nesse trabalho como explicação para a expansão dos recursos da Assistência Social e, por conseguinte, da sua afirmação na contemporaneidade é expresso na **resposta ao forte processo de desemprego e precarização do trabalho** que tem sido dada por essa política, sobretudo através do Bolsa Família, na medida em que a Assistência Social tem substituído gradativo e lentamente o direito ao trabalho como via de acesso aos bens (básicos) de consumo.

O terceiro pilar faz referência ao **estímulo à economia local** que tem sido fomentado pela política de Assistência em Social, uma vez que a injeção de recursos na sociedade pela via dos programas de transferência de renda, com destaque para o Bolsa Família, tem permitido que a população mais pobre tenha acesso a diversos bens duráveis, fazendo circular a economia do país, antes impossibilitada pela falta ou inferioridade da renda – que é uma das faces das transformações societárias contemporâneas -, que agora tem sido alcançada ou complementada através da Assistência Social.

Nesse sentido - embora com o exponencial crescimento do orçamento e do financiamento da Política de Assistência Social no contexto de implantação do SUAS - o que se flagra, nessa política, são propostas orçamentárias, com previsão de receitas e fixação de despesas, voltadas para ações que têm como norte a focalização, deixando intacta a pobreza relativa, cuja explicação é contribuir, essencialmente, com a expansão do capital.

Assim, superar a *pseudoconcreticidade* - que é expressa, na Assistência Social, pela sua expansão, sobretudo do seu orçamento e financiamento – e mostrar a *essência* desse fenômeno – que, balizada nos três pilares anteriormente destacados, embute contribuições essenciais para a dinâmica da expansão do capital – constitui, no plano histórico-universal,

mais uma prova dos limites das políticas sociais, uma vez que estão intrínseca e totalmente relacionadas ao específico modo capitalista de produzir e de se reproduzir, dentro do qual é irreversível a Questão Social, o que nos atenta para a necessária luta pela superação das relações capitalistas se quisermos atingir a emancipação humana.

Por outro lado, o desvendamento da supramencionada pseudoconcreticidade delega-nos desafios, que instigam, também, no plano imediato – a partir da sua dimensão contraditória -, a necessária busca pelo fortalecimento das políticas sociais como meio de tática e luta política em prol do atendimento às reais necessidades da classe trabalhadora, ainda nesta sociabilidade capitalista.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Acrise, o desemprego e alguns desafios atuais**. In: Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 632-636, out./dez. 2010.

AMORIM, A. A. O persistente estado de crise: nexos entre Estado, política social e cidadania no Brasil. In: BOSHETTI, I; BEHRING, E. R; SANTOS, S. M. M; MIOTO, R. C. T. (orgs). **Capitalismo em crise, Política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: *SADER, E. & GENTILLI, P. (orgs). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 7ªed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

ARAÚJO, E. S de. **As reformas da Previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social**. Rev. Pol. Públ. São Luis, v. 13, n. 1, p. 31-41, jan./jun. 2009.

Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2013**. Brasília: ANFIP, 2009. Disponível em: <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20130619071325_Analise-da-Seguridade-Social-2012_19-06-2013_Analise-Seguridade-2012-20130613-16h.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2013.

Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2008**. Brasília: ANFIP, 2009. Disponível em Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em 06 de março de 2014.

Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2006**. Brasília: ANFIP, 2008. Disponível em Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em 06 de março de 2014.

Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2012**. Brasília: ANFIP, 2013. Disponível em Disponível em: <www.anfip.org.br>. Acesso em 06 de março de 2014.

BEHRING, E. R. **Política social no capitalismo tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH**. Lei Nº 12.555, de 15 de dezembro de 2011. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12550.htm. Acesso em: 30 de abril de 2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, jul.2005.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, nov.2004.

BRASIL. **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**. Brasília, janeiro de 2015.

BRAVO, I. M. S., MENESES, J. S. B., A Política de Saúde no governo Lula: Algumas Reflexões, 2010, Brasília. **Anais... XIII CBAS**, Brasília, 2010.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** – São Paulo : Cortez, 2004.

DALLAGO, C. S. T. ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: formas históricas de enfrentamento a pobreza. **Anais... III JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS** São Luís – MA, 28 a 30 de agosto 2007.

DAVI, J. *et al.* **A Seguridade Social em tempos de crise do capital: o desmonte de seu orçamento**. In: Revista Ser Social Nº 26. Brasília, 2010.

DAVI, J. MARTINIANO, C. PATRIOTA, L. M. **Seguridade Social e saúde: tendências e desafios**. Campina Grande: Eduepb, 2009.

DUARTE, A. **O processo de reforma da Previdência Social pública brasileira: um novo padrão de regulação social do Estado?** In: Revista Serviço Social e Sociedade Nº 73. São Paulo, 2003. Editora Cortez.

GOMES, R. **Sonegação: outra face da injustiça fiscal**. In Rede Brasil Atual, 2014.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IPEA. **Carta Conjuntura**. Brasília: março de 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/conjuntura/150430_cc_abr2015_financeiras_publicas.pdf. Acesso em 30 de julho de 2015, às 00:36 hs.

MANDEL, E. **A Crise do Capital**. São Paulo: Editora Ensaio, 1990.

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

MARX, K. **Glosas Críticas marginais ao artigo “O Rei da Prússia e a Reforma Social”. De um prussiano**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, K. **O Capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Livro III, v. IV, V e VI.

MARX, K. **O capital: Crítica da Economia Política**. Livro I. Vol 2. São Paulo: civilização brasileira, 2006.

MARX, K; ENGELS, F. **Aideologia alemã**. Tradução de Álvaro Pina – 1ed. São Paulo: Expressão popular, 2009.

MARX, KARL. **Manifesto Comunista**. São Paulo: Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2003.

MARX, Karl. *O Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008. Livro III, v. IV.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H. e SITCOVSKY, M. O Sistema Único de Assistência Social e a formação profissional. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: v. 26,n. 87, p. 163-177, set. 2006.

MOTA, A. E. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: cortez, 2012.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Angela Santana; PERUZZO, Juliane Felix. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (org). **Desenvolvimento e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, J. P. **Uma face contemporânea da barbárie**. III Encontro Internacional “Civilização ou Barbárie”. Serpa, 30-31 de outubro/1º de novembro de 2010.

NETTO. J. P. N. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: cortez, 2009.

NOGUEIRA, C. M. **A feminização no mundo do trabalho: entre a emancipação e a precarização**. In: O avesso do Trabalho. São Paulo: expressão popular, 2010.

Ohangazi, O. **Financialisation and capital accumulation in the non-financial corporate sector: A theoretical and empirical investigation on the US economy: 1973–2003**. Publicado pela Oxford University Press, 2008. Disponível em: <http://cje.oxfordjournals.org/content/32/6/863.abstract?keytype%29=&ijkey=NpaY0P25XGNmR4I>. Acesso em 23 de janeiro de 2015.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

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

SALVADOR, E. da S. Fundo Público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da Seguridade Social no Brasil (2000 a 2007). **Tese de Doutorado** / Universidade de Brasília, 2008.

SALVADOR, E. TEIXEIRA, S. O.Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. R. Pol. Públ., São Luís, v. 18, n. 1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SANTOS, M. E. A. et al. O Financiamento da Assistência Social na Paraíba: um estudo dos municípios habilitados na Gestão plena do SUAS. **Relatório Final do PIBIC/CNPQ/UEPB**, 2010.

SANTOS, J. S. **Particularidades da “Questão Social” no Brasil: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva**. In: Serviço Social e Sociedade. N 111. São Paulo: cortez, 2012.

SILVA, S. S. de S. **A política social brasileira na conjuntura da crise internacional**. In: DAVI, J; MARTINIANO, C; PATRIOTA, L. (*orgs*). Seguridade Social e Saúde: tendências e desafios. Campina Grande, ADUEPB, 2011.

SILVA, S. S. de S. **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da Assistência Social brasileira no governo neodesenvolvimentista**. Tese de doutorado/UFPE, 2012.

SITCOVSKY, M. **Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil**. In: MOTA, A. E. O mito da Assistência Social, São Paulo: Cortez, 2010

The State of food and Agriculture. Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/018/i3301e/i3301e.pdf>. Acesso em 22 de janeiro de 2015.

Tribunal de contas da União (**TCU**). Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2013/docs/Relat%C3%B3rio.pdf. Acesso em 06 de março de 2015.

ZIEGLER, J. A fome lucrativa. In: **Brasil de fato**, São Paulo, 2013.