



Eixo: Política social e Serviço Social.

Sub-eixo: Fundo público e orçamento das políticas sociais.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: UMA BREVE ANÁLISE DOS GASTOS SOCIAIS

VICTORIA SABATINE DE PAIVA NEVES¹

GREICE DOS REIS SANTOS²

MARINA VALERIA DELAGE VICENTE MANCINI³

Resumo: Este artigo realiza uma abordagem da política de Assistência Social no Brasil e realiza uma breve análise dos gastos sociais com a mesma nos 12 anos de Governo do Partido dos Trabalhadores.

Palavras-chave: Política Social; Assistência Social; Gastos Sociais.

Abstract: This article takes an approach to social assistance policy in Brazil and outlines a brief analysis of social spending with it in the 12 years of Government of the Workers' Party.

Keywords: Social Policy; Social assistance; Social Expenses.

1- INTRODUÇÃO

O presente estudo possui como objetivo abordar a política de Assistência Social no Brasil após seu reconhecimento enquanto política pública de dever estatal que deve oferecer os mínimos sociais. Abordaremos também como foram alocados os recursos públicos nesta política durante os 12 anos de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) de forma breve para compreender se foi ou não dada ênfase a essa política e seus programas sociais.

Ressalta-se que o PT ingressou no cenário político brasileiro com fortes aspirações sociais-democratas, conquistando a massa de trabalhadores nas décadas de 1980 e 1990, sobretudo, por seu principal líder e sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). Após, o PT continuou no poder por sua sucessora, Dilma Rousseff (2011-2016).

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: <vicsabatine@hotmail.com>

² Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

³ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Deste modo, almeja-se também analisar para quê e para quem durante mais de uma década de mandato deste partido no Brasil, o qual se intitulou “dos trabalhadores”, governou-se e foi direcionado o fundo público brasileiro.

Para realizar o estudo proposto, iremos analisar brevemente os gastos orçamentários com a política de Assistência Social no país comparando os investimentos nas demais áreas e políticas visando compreender as prioridades para os representantes políticos. Também apontaremos, nesse interim, para quais programas e benefícios da política de Assistência Social há maior direcionamento de recursos públicos.

Para realizarmos o proposto, partiremos da premissa de Salvador e Teixeira (2014) que afirmam que deve ser considerada nessa análise o montante gasto pela política social, atentando-se para o orçamento previsto e o executado. Além do exposto, é necessário conforme os autores supracitados, observar o histórico da evolução do gasto com tais políticas para verificar em cada contexto se houve expansão ou não deste financiamento durante aqueles governos.

Ademais, Salvador e Teixeira (2014) apontam a necessidade de identificar entre as políticas sociais aquelas que foram priorizadas e, em cada uma delas, para quais serviços, programas e benefícios houve maior direcionamento do orçamento, como afirmamos anteriormente.

Salvador (2010) destaca:

O estudo do orçamento deve ser considerado como um elemento importante para compreender a política social, pois é uma peça técnica que vai além da estrutura contábil, refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. (SALVADOR, 2010, p.172)

No caso da Assistência Social, sabe-se que majoritariamente os recursos são destinados às políticas de transferência de renda, as quais tem se tornado o objetivo máximo dessa política.

Instala-se uma fase na qual a Assistência Social, mais do que uma política de proteção social, se constitui num mito social. Menos pela sua capacidade de intervenção direta e imediata, particularmente

através dos programas de transferência de renda que têm impactos no aumento do consumo e no acesso aos mínimos sociais de subsistência para a população pobre, e mais pela sua condição de ideologia e prática política, robustecidas no plano superestrutural pelo apagamento do lugar que a precarização do trabalho e o aumento da superpopulação podemos mistificar a assistência social pelo fato de ela ser um política não-contributiva voltada para os que dela necessitam. O nosso tratamento da assistência não se dá por essa diferenciação, mas pela centralidade que ela ocupa, neste momento, no conjunto da Seguridade Social. (MOTA, 2008, p.141)

Além do mencionado, é necessário desvelar que o **Estado** nesse novo contexto, a partir das análises de Mandel (1985), irá desempenhar algumas funções essenciais buscando “sustentar uma estrutura de classe e relações de produção” (MANDEL, 1985, p. 333).

Portanto, será também sua função no estágio monopolista, conforme Netto (2006), assegurar a conservação física da força de trabalho ameaçada pela superexploração e garantir nível de consumo mínimo. Isso será realizado principalmente através da instituição das **políticas sociais**. É possível perceber agora a junção das funções econômicas e políticas do Estado burguês, que para exercê-las e garantir a ordem, legítima e justifica-se politicamente incorporando outros protagonistas sócio-políticos bem como suas demandas visando, no fim, a preservação da sociedade burguesa. Também, via a generalização e a institucionalização de direitos sociais e civis, passíveis de existência junto ao capitalismo, alcança um consenso capaz de assegurar à ordem e manter as classes sociais e seus privilégios.

Para Mandel (1985) são funções essenciais do Estado:

Criar condições gerais de produção que não podem ser asseguradas pelas atividades privadas dos membros da classe dominante; 2) reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou de frações particulares das classes dominantes [...]; 3) integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e [...] que as classes exploradas aceitem sua própria exploração [...]. (MANDEL, 1985, p. 333-334)

O **fundo público** será também essencial neste cenário, pois como assevera Salvador e Texeira (2014), será a partir dele que as políticas sociais serão financiadas e, assim, pode-se afirmar que ele é estrutural para o capital ao possibilitar sua condução para a reprodução da força de trabalho e sua

subsistência através de políticas sociais e salários indiretos, custeados majoritariamente, pelos próprios trabalhadores:

(...) o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública, um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público (...). (BEHRING, 2008, p. 52-53)

Posto isto, para efetivar o estudo proposto, também utilizamos dados secundários obtidos na pesquisa de Mancini (2016) que versa sobre a temática em tela e que apresentou detalhadamente como foram alocados os recursos da União nos 12 anos de Governos do PT no país.

É impreterível salientar que este estudo parte do pressuposto que a tríade mencionada – Estado, Fundo Público e Política Social – são ferramentas essenciais e que compõem o arsenal do capital para efetivar seus objetivos.

Portanto, são elementos que dependerão e se reconfigurarão de acordo com a correlação de forças vigentes e o contexto histórico. Sendo assim, carecem de estudos contínuos e contemporâneos que desvelem o significado de cada categoria analítica através de aportes teóricos críticos.

2- DESENVOLVIMENTO

A Assistência Social é caracterizada como política pública de direito do cidadão e dever do Estado após a Constituição Federal de 1988. É a partir de então que ela é reconhecida enquanto política de seguridade social juntamente com as políticas de Saúde e a Previdência Social.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei n. 8.742/1993) regulamenta esta política e rompe com o seu passado assistencialista, de ações paliativas, benemerentes e com o primeiro “damismo”.

Contudo, é somente em 2004 após deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social que é instituída a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a qual prevê a criação de um sistema descentralizado e participativo que articulará e organizará os serviços e benefícios ofertados: o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS, consolidado em 2005, propõe uma série de serviços e benefícios socioassistenciais articulados e integrados ofertados às famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social por equipamentos que representam a Assistência Social, como os CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centros de Referência Especializado de Assistência Social), e que devem ser desenvolvidos tanto pelos municípios quanto pelo Estado, Distrito Federal e União.

A Assistência Social se reconfigura e passa a reconhecer que a proteção social deve afiançar determinadas seguranças as famílias e sujeitos, como segurança de rendimento; autonomia; acolhida; convívio familiar e comunitário; e também a sobrevivência a riscos circunstâncias, determinando a matricialidade familiar no desenvolvimento do trabalho dessa política (BRASIL, 2005).

Com base em Couto et al. (2010) acerca do SUAS:

O Suas é, pois, uma realidade em movimento com ritmos e alcances heterogêneos. Sua implementação integra um processo dinâmico que se instala nos municípios e estados brasileiros, introduzindo deslocamentos e mudanças significativas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gestão e controle público das ações na área. Reafirmam-se princípios e diretrizes contidos na Loas, entre eles a prioridade de atendimento a necessidades humanas e sociais, a universalização dos direitos sociais e do acesso a benefícios e serviços de qualidade a todos os que necessitarem, o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia, o direito à convivência familiar e comunitária, à igualdade de direitos e à dimensão pública do atendimento. Mantêm-se as diretrizes de descentralização político-administrativa, da participação popular, da primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social. (COUTO et al., 2010, p.93)

Assim, é no Governo do PT, precisamente na condução de Luiz Inácio Lula da Silva, que a Assistência Social tem seu sistema único efetivado, o qual ainda encontra-se em construção.

Porém, como iremos investigar, a criação de um sistema descentralizado e participativo que revoga o passado de ações descontínuas e pontuais na Assistência Social não representará em maior investimento e alocação de recursos nesta política. Verifica-se, pelo contrário, poucos recursos destinados a Assistência Social ao longo de mais de uma década de comando do Partido dos Trabalhadores no país apesar do reconhecimento e criação do SUAS nesse mesmo contexto.

Fundo público brasileiro: breve análise dos gastos sociais

Em conformidade com Salvador e Teixeira (2014) os gastos orçamentários nos informam qual a direção social e política do Estado e quais suas prioridades de políticas sociais. Ou seja, analisando os gastos sociais é possível afirmar com que classe o PT estava compromissado quando direcionou o fundo público do país durante seus mandatos de mais de uma década.

No que concernem às políticas sociais brasileiras, seu financiamento sempre possuiu caráter fragmentado, focalizado e descontínuo. Historicamente, a política social sempre foi e continua sendo subsumida pela política econômica, haja vista esta última é sempre utilizada como justificativa para o financiamento ou não daquela primeira.

Com base no estudo realizado por Mancini (2016), a análise do gasto total do Estado nos 12 anos de Governo PT (2003-2014) indica que a prioridade dos gastos do orçamento público consistia no chamado Encargos Especiais, os quais detinham mais da metade daquele orçamento, 61,41% mais precisamente, conforme a autora citada. Assim, nota-se que menos de 40% é que poderá ser aplicado (ou não) em políticas sociais. Dessa forma, observa-se que a dívida pública ainda é considerada prioridade na destinação dos recursos públicos brasileiros:

(...)parcelas consideráveis dos recursos que servem de financiamento para as políticas que compõem a seguridade social, no Brasil,

acabam sendo desviadas de suas finalidades. Nesse sentido, o orçamento da seguridade social é uma fonte importante na composição do superávit fiscal das finanças públicas brasileiras. Em última instância, destinam-se recursos que deveriam ser aplicados em políticas sociais para o pagamento de juros da dívida pública brasileira, cujos credores são os rentistas do capital financeiro. (SALVADOR, 2010, p.44)

Nesta esteira, Mancini (2016) também destaca que em seguida, no tocante aos gastos sociais, encontrava-se a função Previdência Social perfazendo um total de 20,60% naquele período e, após, as funções Assistência Social, Saúde, Trabalho e Educação, as quais obtiveram investimento menor que 4% durante aqueles governos.

O gráfico e a tabela abaixo ilustram a situação dos gastos com a Assistência Social comparada às demais políticas e funções indicando sua inferioridade quando analisados os recursos destinados à ela. Também é possível visualizar o montante infinitamente superior gasto com os Encargos Especiais citados acima quando comparado a qualquer outra função dos gastos:

Gráfico 1 - Somatório dos gastos direcionados as principais funções do Estado ao longo de 12 anos (2003-2014)

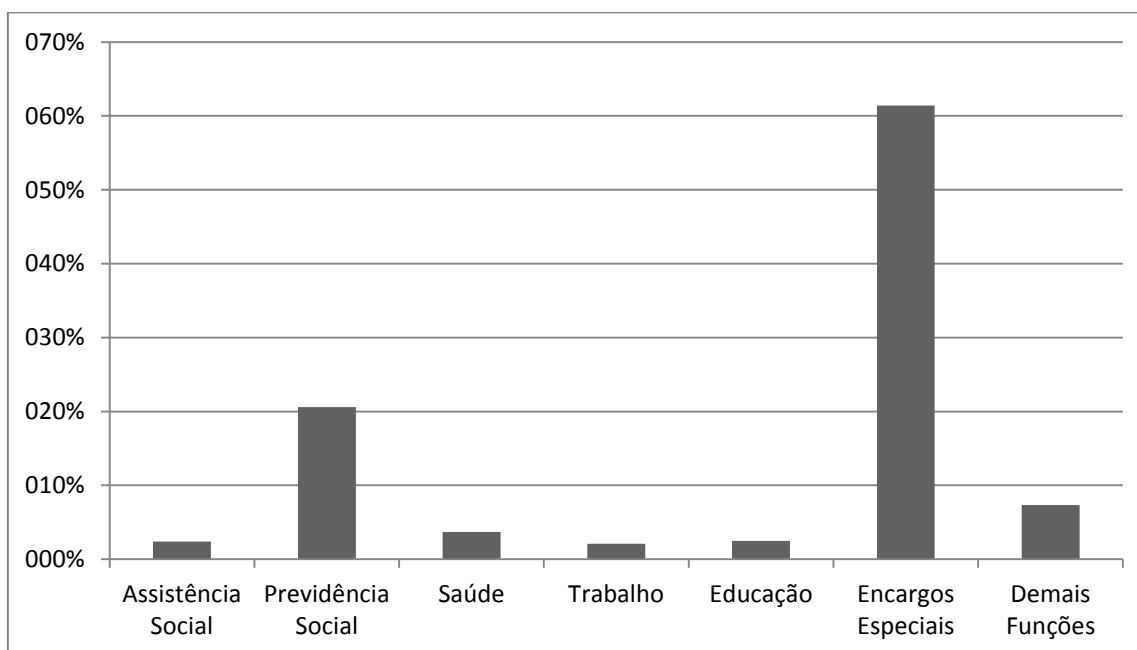


Gráfico 1. Fonte: Mancini (2016, p. 109)

Tabela 1 – Somatório dos gastos direcionados as principais funções do Estado ao longo de 12 anos (2003-2014)

Funções	Gasto total de cada função ao longo de 12 anos em R\$	Gasto total de cada função comparado ao gasto total da união ao longo de 12 anos em %
Assistência Social	502.743.269.930,06	2,40%
Previdência Social	4.310.626.802.804,45	20,60%
Saúde	774.007.886.719,38	3,69%
Trabalho	438.866.219.954,30	2,09%
Educação	515.324.550.740,41	2,46%
Encargos Especiais	12.851.050.546.425,70	61,41%
Demais Funções	1.532.296.433.408,30	7,35%
Total:	20.924.915.709.982,60	100%

Tabela 1. Fonte: Mancini (2016, p. 109)

Observa-se, com isso, a prioridade às instituições financeiras e ao capital na medida em que os Encargos Especiais somam boa parcela do orçamento público em detrimento das políticas sociais, o que impacta diretamente na qualidade dos serviços ofertados, na seletividade, na focalização e precarização do trabalho daqueles que atuam diretamente com as mesmas.

Outro fator analisado por Mancini (2016) ao realizar o estudo dos gastos sociais nos anos chefiados pelo PT foi que o Programa Bolsa Família (PBF),

caracterizado com um dos principais legados, principalmente, do período comandado por Lula da Silva, recebeu ao longo de 11 anos um percentual de apenas 0,97% do orçamento total federal, o que em valores reais significa R\$ 189.939.263.514,19. O ano em que o PBF recebeu mais recursos foi em 2013, representando apenas um total de 1,37% das despesas totais do orçamento federal.

Com base nesses números, é desmistificada a ideia e senso comum de que: “gasta-se demais com política social ou com o Programa Bolsa Família” ou que “a política social onera as contas do Estado”.

Afinal, o que se verifica na análise do orçamento público é o direcionamento de mais da metade do fundo público para pagamento dos Encargos Especiais e para as instituições que representam o capital de forma geral se comparados com os demais setores e políticas sociais que recebem, na realidade, escassos recursos públicos para financiar uma gama de serviços e benefícios sociais acessados por milhares de pessoas.

No caso da Assistência Social, seu caráter de “prima pobre” quando equiparada as duas outras políticas que também compõem o tripé da seguridade social é reafirmado quando é examinado o orçamento federal. A Saúde e a Previdência Social recebem mais recursos do que a Assistência Social.

Além disso, é possível observar a ênfase dada aos programas de transferência monetária, como o Programa Bolsa Família, ao passo que o montante dispendido ao PBF (0,97%) nos 12 anos de Governo é quase metade do recurso alocado na política de Assistência Social (2,40%) no mesmo período.

Desse modo, é confirmado o destaque conferido a estes programas preterindo medidas e políticas que possuam como finalidade, de fato, a redistribuição da renda e da riqueza produzida ou mesmo políticas relacionadas a geração de emprego e renda.

3- CONCLUSÃO

Como afirma Netto (2012), na atualidade as políticas sociais estão direcionadas para o combate a extrema pobreza, pois, não se tem a pretensão de erradicá-la, apenas de minimizá-la.

Soto (2013) em seus estudos sobre a América Latina informa que na última década, os programas de transferência de renda têm melhorado, indiscutivelmente, as condições de vida de grande parte da população em condição de miséria que sobrevive através desses repasses e benefícios.

Entretanto, a crítica aqui se faz de que este não pode ser o único tipo de intervenção como tem ocorrido, transformando essas políticas em espécie de propostas meramente “eleitoreiras” e incapazes de promover, efetivamente, a redistribuição de renda nos países em que a concentração de renda é dispare entre os mais ricos e os mais pobres.

Nesta perspectiva, a afirmação de Pereira-Pereira (2007) é oportuna. A autora explicita que a política de Assistência Social não deve meramente:

...desenvolver ações focalizadas na pobreza extrema, porque está comprovado que tais ações produzem os seguintes efeitos perversos: a) valem-se da ausência de poder de pressão dos necessitados para oferecer-lhes benefícios e serviços de baixa qualidade; b) funcionam como “armadilha da pobreza” porque não liberam os pobres de sua situação de privação; c) aumentam a pobreza porque, ao deixarem no desamparo grupos não focalizados, mas socialmente vulneráveis, contribuem para seu empobrecimento; d) estigmatizam a política e seus destinatários, daí porque a política de assistência social deverá ter como referência o princípio da universalização, apesar de em si não ser universal. (PEREIRA-PEREIRA, 2007, p. 66-67)

Conforme Soto (2013), a centralidade da política social nos programas de transferência de renda, como ocorre no Brasil e em outros países, principalmente da América Latina e Caribe, reafirma a informalidade e a precariedade.

Não se nega aqui a importância desse tipo de intervenção, que traz uma solução paliativa e emergencial para grande parte da população. Todavia, preocupa-se em analisar a funcionalidade de tais programas dentro da perspectiva capitalista. Como no caso das condicionalidades exigidas por tais programas e reafirmadas pelo Banco Mundial, entre elas, frequência escolar,

vacinação, controle de nutrição, dentre outros, que contribuem para a formação de força de trabalho para o capital, como menciona a autora a acima.

Ainda, tais condicionalidades, como apresenta a autora, objetivam implicar uma mudança de comportamento dos sujeitos para que assim possam sair da condição de pobreza. Mais uma vez se percebe que é ressaltado na política social o caráter individual da pobreza e da condição de vida da classe trabalhadora. Ou seja, a questão social é naturalizada e, logo, criminalizada.

À guisa de conclusão, é necessário compreender que na atualidade a questão social tem se mostrado cada vez mais potencializada e radicalizada, expressando-se das mais diversas formas, atingindo visceralmente todos os âmbitos da vida. Concomitante a isso vemos a capacidade de produzir riquezas, devido as inovações científicas, a robótica e a tecnologia, também atingirem seu auge. Ou seja, as condições que produzem incessantemente a questão social são as mesmas que podem extingui-la. Entretanto, isso não será possível dentro deste modo de produção, que como já previsto por Marx em seus estudos n'O Capital, chegaria a tempos de barbárie.

Além disso, o trato a questão social, como visto, é realizado muitas vezes através de políticas sociais que reforçam o sentido particular da questão social e não atingem o verdadeiro cerne da questão. Por isso às respostas as expressões da questão social que apenas aliviam a pobreza extrema, mas não abalam as estruturas daquilo que as produz e reproduz incessantemente.

Conforme Soto (2013) faz-se imprescindível que busquemos a superação de políticas sociais fragmentadas e seletivas, que historicamente fazem parte da proteção social, principalmente, dos países latinos americanos. É preciso, caso aspiremos uma sociedade distinta da qual vivemos, buscar lutar por políticas sociais de cunho universalista, a ampliação da cidadania em seu sentido pleno e a efetivação e expansão dos direitos sociais.

Porém, para que isso ocorra, será necessário colocarmos em xeque a sociedade do capital. Enquanto nos contentarmos com políticas que preveem o mínimo para a sobrevivência e consumo não ultrapassaremos para uma nova sociabilidade, na qual será possível a redistribuição da riqueza socialmente produzida, e quem sabe, o fim da questão social. Nessa direção, Soto (2013)

acerca da proteção social restritiva e excludente desenvolvida pelos países latinos americanos tal como pelo Brasil analisa:

Si aspiramos una sociedad que se mueva en un sentido de la igualdad social, es necesaria una perspectiva amplia de la protección social, basada en un enfoque de derecho universal, que tienda a la superación de la segregación y fragmentación em las que historicamente han participado las políticas asistencialistas. El proceso en marcha muestra que si bien hay avances em la definición de um “piso de protección”, se está muy lejo de ese horizonte social (SOTO, 2013, p. 81).

REFERENCIAL

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; SANTOS, S. M. M. S.; MIOTO, R. C. T. M.; (Org.). **Política Social no Capitalismo: Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 44-63.

BRASIL. **Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, Distrito Federal, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004. Brasília, Distrito Federal, 2005.

COUTO, Berenice Rojas Couto; YAZBEK, Maria Carmelita Yazbek e RAICHELIS, Raquel Degenszajn. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando os fundamentos e conceitos. In: COUTO, B.R.; YAZBEK, M.C.; SILVA, M.O. da S.; e RAICHELIS, R. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

MANCINI, Marina Valéria Delage Vicente. **Fundo público e orçamento das políticas sociais: uma análise da União nos 12 anos de governo PT (2003-2014)**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Juiz de Fora: Juiz de Fora/MG, 2016.

MANDEL, Ernest Ezra. **Capitalismo Tardio**. São Paulo, Abril Cultura, 1985.

MOTA, Ana Elizabete. A centralidade da Assistência Social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: MOTA, A.E. (Org.). **O Mito da Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. Crise do Capital e consequências societárias. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 111, p. 413-429, jul./set. Cortez, 2012.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada na PNAS e no SUAS. **Revista Ser Social**, Brasília, n. 20, p. 63-83, jan./jun., 2007.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010a.

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra. Orçamento e Políticas Sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas** (UFMA), v. 18, p. 15-32, 2014.

SOTO, Silvia Fernández. La política social y la recomposición material del consenso. La centralidade de los programas de transferência de renda condicionada: el caso argentino. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 113, mar.2013.